INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 2006481

"LOS ACUERDOS EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO. SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONTROL PARLAMENTARIO Y PROPUESTA DE ADECUACIÓN"

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

LEONARDO ARTURO BOLAÑOS CÁRDENAS

DIRECTOR:

DOCTOR EDUARDO CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Ciudad de México **Julio 2016**

AGRADECIMIENTOS

A mi mamá, María del Carmen Cárdenas Ríos, quien me dio la vida y ha sido ejemplo de trabajo y esfuerzo. Con mi amor, cariño y gratitud.

A María del Rocío, mi esposa y compañera, quien ha estado conmigo en todo momento, haciendo camino por la vida, hombro con hombro.

A mis hijos Anabel y Arturo, de quienes me siento muy orgulloso por su esfuerzo, trabajo y dedicación, a quienes amo con todo mi corazón.

A mis hermanos Mario, Socorro, Sergio, Luisa, María Elena, Ignacio, Amparo, Yolanda, Eduardo, Alicia, Rosa María, Norma y Gina, por sus enseñanzas y a quienes quiero y admiro.

A la Cámara de Diputados, por la oportunidad que me dio de cursar el Doctorado en Administración Pública.

Al Instituto Nacional de Administración Pública, en especial al personal de la Dirección de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental, por la impartición del Doctorado.

A mis profesores, quienes con gran dedicación y empeño me acercaron al estudio e investigación de la Ciencia de la Administración Pública.

Al Doctor Eduardo Castellanos Hernández, de quien me siento honrado que haya sido mi Director de Tesis, gran catedrático, investigador y servidor público.

A los Doctores Sergio Márquez Rábago, Jorge Federico Márquez Muñoz y Luis Mendoza Cruz, por su guía, comentarios y aportaciones que enriquecieron el presente trabajo de investigación.

Al Doctor Alejandro Romero Gudiño, por su apoyo para cursar el Doctorado pero principalmente por su amistad, ejemplo de profesionalismo y compromiso institucional.

A Jovita Mata Rosas, por su invaluable apoyo, paciencia y valiosas aportaciones.

ÍNDICE

Índice de Abreviaturas IV
Introducción V

Capítulo I. Diseño de la investigación 1
1. Planteamiento del problema 1
2. Pregunta de investigación 13
3. Objetivo 13
4. Hipótesis 14
5. Justificación de la investigación 14
   5.1 Aportación Jurídica 15
   5.2 Viabilidad 16
6. Propuesta metodológica 17
7. Antecedentes de la investigación 18

Capítulo II. Marco teórico y conceptual 45
1 Estado, poder, atributos y fines 45
2 Formas de Estado y de Gobierno 61
3 La división de poderes, interdependencia, pesos y contrapesos, así como órganos constitucionales autónomos. 77
4 El Poder Legislativo, sus antecedentes y los órganos que lo integran 91
5 El Derecho Parlamentario y el Control Parlamentario 105
6 La Administración Pública 119

Capítulo III. Los órganos del Poder Legislativo 131
1 Los diputados y los senadores 133
   1.1 Requisitos para ser diputado y senador 133
   1.2 Incompatibilidades 161
   1.3 La reelección de los diputados y senadores 167
   1.4 Las candidaturas independientes 175

2 Los órganos compuestos al interior del Congreso General, las cámaras de Diputados y de Senadores, así como de la Comisión Permanente 185
2.1 El Pleno 186
2.2 La Mesa de Decanos 191
2.3 La Mesa Directiva 201
2.4 Los grupos parlamentarios 210
2.5 La Junta de Coordinación Política 220
2.6 La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos 224
2.7 Las comisiones 225
2.8 Los comités 246

Capítulo IV. Las resoluciones del Poder Legislativo Federal 251
1 Antecedentes constitucionales de las resoluciones del Poder Legislativo 253
2 Las resoluciones de los congresos locales en las constituciones de las entidades federativas 269
3 Conceptos utilizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente para referirse a las resoluciones del Poder Legislativo 282
3.1 La Ley 282
3.2 El Decreto 288
3.3 Las resoluciones económicas 292
4 El Acuerdo como una de las resoluciones que puede emitir el Poder Legislativo Federal y los órganos que lo integran 298
4.1 Los Acuerdos Parlamentarios 304
4.1.1 Concepto de Acuerdo Parlamentario 304
4.1.2 La naturaleza jurídica de los Acuerdos Parlamentarios 318
El elemento formal de los Acuerdos Parlamentarios 318
El elemento material de los Acuerdos Parlamentarios 323
4.1.3 Propuesta de clasificación de los Acuerdos Parlamentarios y su impacto en la Administración Pública 325
Acuerdos Parlamentarios de Organización 329
Acuerdos Parlamentarios de Funcionamiento 334

4.1.4 Análisis del impacto de los acuerdos parlamentarios en la Administración Pública, estudio de caso. 339

Estudio de caso específico, la ratificación de nombramientos de los empleados superiores de Hacienda. 349

4.1.5 La vigencia de los Acuerdos Parlamentarios 360

4.2 El Punto de Acuerdo 363

4.2.1. Concepto de Puntos de Acuerdo 369

4.2.2. Naturaleza jurídica del Punto de Acuerdo 371

4.2.3. Los puntos de acuerdo y su impacto en la Administración Pública 374

5 Propuesta de reforma constitucional para fortalecer los acuerdos del Poder Legislativo Federal 384

Conclusiones 393

Bibliografía 419

Índice de Abreviaturas

CEDIP	Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CHCP	Comisión de Hacienda y Crédito Público
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRICP	Comisión de Régimen Interno y Concertación Política
DOF	Diario Oficial de la Federación
IFE	Instituto Federal Electoral
IIJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LOAM	Ley Orgánica de la Armada de México
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOCGEUM	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
LOEFAM	Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
MORENA	Movimiento Regeneración Nacional
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PPS	Partido Popular Socialista
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RGICGEUM	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de General de los Estados Unidos Mexicanos
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SE	Secretaría de Economía
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

En México, hasta finales del siglo XX los estudios sobre la organización y atribuciones del Poder Legislativo y de los órganos que lo integran, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente, habían sido pocos y se enfocaban primordialmente a la función legislativa dejando fuera otras atribuciones relacionadas con la representación, el control, las político-administrativas y las jurisdiccionales.

Es a partir de la LVII Legislatura Federal de la Cámara de Diputados (1997-2000), donde ningún partido político alcanzó la mayoría absoluta, cuando se modifica la correlación de las fuerzas políticas en ese órgano legislativo, dando como consecuencia lo que muchos teóricos denominan como “el gobierno dividido” donde el partido que ostenta el Poder Ejecutivo no cuenta con la mayoría en el Poder Legislativo, rompiendo con el predominio hegemónico que ejercía desde hacía más de setenta años un solo partido.

En esa histórica legislatura los grupos parlamentarios minoritarios se unen para hacer mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, propiciando que este órgano legislativo empiece a ejercer a plenitud todas las atribuciones que el orden jurídico constitucional y legal le otorgan, principalmente las relativas a las funciones de control sobre los otros órganos de gobierno del Estado. Al mismo tiempo, la organización y funcionamiento interno de la Cámara de Diputados se realiza con base en negociaciones y acuerdos entre las principales fuerzas políticas, lo cual propició que sus resoluciones adquirieran una mayor legitimidad y pluralidad, ya que las minorías estaban en el momento político propicio para ejercer el control de las mayorías. Asimismo, los diputados incrementan sus funciones de gestión en favor de sus representados principalmente ante los órganos de la Administración Pública federal y local.

Esta nueva realidad política del Poder Legislativo hizo patente que el marco jurídico que lo regulaba había sido superado y que las prácticas parlamentarias prevalecientes durante mucho tiempo mostraron ser ineficaces ante una novedosa

integración de los partidos políticos representados en las cámaras. Por otra parte, la función de representación del Poder Legislativo se fortalece y los diputados y senadores incrementan sus labores de gestión de sus representados ante los órganos de gobierno del Estado, ya sea federales, locales o instancias internacionales, por medio de las llamadas proposiciones con punto de acuerdo; además, se crearon nuevos mecanismos para el funcionamiento de este poder a través de la formulación de acuerdos parlamentarios, los cuales fueron el punto de partida que dio origen a la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual entró en vigor el 4 de septiembre de 1999 y estableció una nueva organización político administrativa de este poder.

Con la nueva Ley Orgánica el Poder Legislativo se moderniza y fortalece, al establecer las siguientes modificaciones a su organización y funcionamiento: se sustituye a la antigua comisión instaladora por una Mesa de Decanos cuya función principal es conducir la sesión constitutiva de la nueva legislatura; la Mesa Directiva es electa por el periodo de un año legislativo y sus integrantes pueden ser reelectos; se crea la Junta de Coordinación Política como órgano colegiado en el que se impulsan los entendimientos y convergencias de los diferentes Grupos Parlamentarios, sus decisiones se toman por mayoría mediante el voto ponderado; desaparece la Gran Comisión; se reestructura el sistema de comisiones en relación con su organización, funcionamiento y responsabilidades; se crea una nueva organización técnica administrativa para apoyar el trabajo legislativo, fomentando la profesionalización de los servidores públicos; se crea el Canal de Televisión del Congreso como medio de difusión de la actividad parlamentaria; entre otras modificaciones.

Con las elecciones federales del año 2000 se propició que también en la Cámara de Senadores ningún grupo parlamentario ostentara la mayoría absoluta y que en el Poder Ejecutivo se diera la alternancia entre partidos, esto incentivó a los órganos del Poder Legislativo a ejercer a plenitud y de forma independiente las atribuciones que el marco jurídico constitucional y legal les otorgaba. De esta forma se dio una auténtica división de poderes y un equilibrio entre los mismos, lo cual despertó el

interés por el estudio del Poder Legislativo y de los órganos que lo integran, principalmente en relación con las otras funciones que desarrolla, diferentes a las legislativas.

Por lo anterior, la presente investigación tiene el propósito de realizar una modesta aportación a los cada vez más numerosos estudios sobre el Poder Legislativo. Esta aportación se lleva a cabo de dos formas: la primera, mediante algunas reflexiones que realizamos a los temas Derecho Parlamentario; Control Parlamentario; requisitos para ser diputado o senador; reelección legislativa; candidatos independientes; los órganos al interior de las cámaras, de la Comisión Permanente y del Congreso General; así como las resoluciones del Poder Legislativo, sus antecedentes constitucionales y la forma como se regulan en las diferentes constituciones de las entidades federativas. La segunda, al llevar a cabo el estudio de los acuerdos emitidos en el Poder Legislativo y su impacto en la Administración Pública como instrumento de control parlamentario.

De tal suerte que en el Capítulo I referente al *Diseño de la Investigación* formularemos el planteamiento del problema haciendo hincapié que los estudios del Poder Legislativo se han circunscrito durante muchos años a su organización, estructura y funciones, principalmente la legislativa, en detrimento de otras atribuciones relativas a la representación, las político-administrativas, las jurisdiccionales y las de control.

Asimismo, se definirá que el objeto de la investigación es demostrar que algunos de los acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo emitidos por los órganos que integran el Poder Legislativo impactan en la Administración Pública Federal y son un medio de control parlamentario. Con base en lo anterior, se establecerá la hipótesis de la necesidad de fortalecer el marco jurídico constitucional que regula los acuerdos que son formulados al interior de los órganos del Poder Legislativo, tanto los acuerdos parlamentarios relativos a su organización y funcionamiento, como los puntos de acuerdo que representan la posición política y de gestión del Poder Legislativo ante problemas de interés nacional o de un grupo específico de

personas, con el objeto de fortalecer estas instituciones frente a los demás órganos de gobierno del Estado.

El estudio de los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo es una asignatura pendiente en el Derecho Parlamentario y en la Administración Pública, tienen gran importancia al interior del Poder Legislativo y ésta trasciende a otras áreas de las Ciencias Sociales como la Ciencia Política, de ahí el interés de realizar la presente tesis.

Por otra parte, la investigación tomará como base la Metodología del Derecho propuesta por Luis Ponce de León Armenta quien considera que ésta tiene por objeto el estudio de los métodos específicos de la Ciencia Jurídica y los generales aplicables al Derecho con base en la teleología y axiología jurídica. Se utilizará asimismo el método sistemático partiendo de la base de que el Derecho es un sistema jurídico integral y que las diferentes normas jurídicas que lo conforman tienen relaciones y dependencias recíprocas entre ellas. También se combinará el método sistemático con otras metodologías con la finalidad de estudiar el papel que desempeñan los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo en el Poder Legislativo.

En el Capítulo II denominado *Marco Teórico y Conceptual*, llevaremos a cabo el análisis de diversos conceptos fundamentales para la comprensión del tema central, por lo que consideramos necesario revisar desde la perspectiva de la Ciencia Política, la Ciencia Jurídica y la Ciencia de la Administración Pública los postulados que sustentan la existencia del Poder Legislativo. De esta forma, empezaremos nuestro estudio con base en las teorías que dan sustento al Estado, al poder del Estado, así como a las formas de Estado y de Gobierno. Asimismo, utilizando el método deductivo ubicaremos al Poder Legislativo y a los órganos que lo integran: Congreso General, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente dentro del principio constitucional de la división de poderes, analizando la independencia de ellos, así como las acciones de coordinación y cooperación que entre los órganos de gobierno del Estado se llevan a cabo para el desempeño eficaz

de las funciones políticas que el marco jurídico les ha otorgado. Por otra parte, analizaremos cómo la distribución de facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) realiza entre los diferentes órganos de gobierno del Estado, propicia que éstos se controlen mutuamente originando un sistema de pesos y contrapesos que equilibra el poder público; además, analizaremos cómo en la actualidad la división de poderes se ha enriquecido con la existencia de los órganos constitucionales autónomos.

A continuación, auxiliándonos del método analítico, haremos una breve reflexión sobre el concepto parlamentario, veremos cómo este término es utilizado para referirse a la forma de gobierno del cual toma su nombre, pero también -en un sentido amplio- parlamentario sirve para referirse a la asamblea electa popularmente cuyos miembros realizan la acción de parlamentar para ejercer las atribuciones que el orden jurídico le encomienda, independientemente del nombre que tome, ya sea como Parlamento, Congreso, Asamblea o Cortes. Asimismo, veremos cómo el concepto parlamentario se usa también para referirse al miembro integrante del Poder Legislativo y a la función que éste desarrolla.

Por otra parte, reflexionaremos brevemente sobre cómo dentro de la doctrina y al interior del propio Poder Legislativo se ha venido consolidando la idea de la existencia de un Derecho Parlamentario el cual tiene por objeto regular la organización, integración y atribuciones del órgano legislativo, comprendiendo tanto sus atribuciones legislativas como aquellas otras que el orden jurídico le otorga, así como las relaciones que tiene con los otros órganos de gobierno del Estado, los partidos políticos, los factores reales de poder y la sociedad en general. Asimismo, examinaremos cómo el Poder Legislativo, por representar la voluntad popular, cuenta con mayores instrumentos de control y fiscalización sobre los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, ejerciendo lo que se conoce como control parlamentario.

Concluiremos este capítulo con un análisis sobre la Administración Pública y con apoyo del método histórico veremos cómo se establecieron sus principios como

disciplina científica y se fijaron los métodos que instituyeron su identidad teniendo a su cargo la acción del gobierno en la gestión de los asuntos públicos, es decir, el gobierno en acción, el cual es responsable de promover las mejores condiciones de vida de la sociedad, procurando que su desarrollo sea equitativo, significativo y continuo. Asimismo, veremos cómo destacan dos criterios para circunscribir a la Administración Pública: el primero, los que consideran que ésta es parte del Poder Ejecutivo y el segundo, apoyado en la escuela alemana, que desvincula a la Administración Pública del Poder Ejecutivo y la sitúa en los órganos que realizan las funciones de gobierno del Estado, sin importar si se encuentran encuadrados en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como en los órganos constitucionales autónomos.

En el Capítulo III referente a *Los órganos del Poder Legislativo* estudiaremos, con el auxilio del método analítico, la integración de los órganos legislativos, entendiendo por éstos aquellos que están conformados por uno o varios legisladores, que se constituyen al interior del Congreso General, las Cámaras de Diputados y Senadores, así como de la Comisión Permanente, iniciando con el órgano primario o simple denominado diputado o senador, del cual analizaremos sus requisitos e incompatibilidades y haremos algunas reflexiones sobre la reelección y las candidaturas independientes. Continuaremos con el estudio de los órganos secundarios o complejos, integrados por varios legisladores, tales como: el Pleno; la Mesa de Decanos; la Mesa Directiva; los Grupos Parlamentarios; la Junta de Coordinación Política; la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; las Comisiones y los Comités, analizaremos las diferencias que existen en cuanto a su integración en ambas cámaras, así como en la Comisión Permanente y en el Congreso General.

En el Capítulo IV denominado *Las resoluciones del Poder Legislativo Federal*, con el apoyo del método histórico, analizaremos la evolución constitucional que han tenido las resoluciones en el Poder Legislativo Federal desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución de 1917. Asimismo, con el auxilio del método analítico y comparativo examinaremos las diferentes constituciones de las entidades

federativas y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (toda vez que no ha sido promulgada la Constitución de la Ciudad de México), para estudiar la forma en que regulan las resoluciones que pueden emitir los congresos locales y la Asamblea Legislativa. Por otra parte, con el apoyo del método analítico, estudiaremos las diversas definiciones que algunos autores nos ofrecen acerca del concepto acuerdo y veremos cómo éstos se pueden clasificar en el Poder Legislativo en acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo, examinando estos conceptos a la luz del marco jurídico que los regula, para conocer sus principios y su naturaleza, así como sus elementos formal y material.

Por otro lado, con el auxilio del método deductivo-inductivo, se llevará a cabo un estudio de caso de los acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo emitidos por la Cámara de Diputados y el Senado de la República durante el primer periodo ordinario de sesiones, así como por la Comisión Permanente en el primer periodo de receso, todos del primer año de la LXII Legislatura, con el objeto de proponer, atendiendo a su objeto material, una clasificación de los mismos, así como para comprobar que éstos en algunas ocasiones impactan en la Administración Pública Federal.

Por último, con la ayuda del método sistemático, analizaremos los elementos del acuerdo parlamentario y de los puntos de acuerdo para proponer modificaciones al marco jurídico constitucional que los regula. En específico, plantearemos una modificación a los artículos 70 y 77 constitucionales con el objeto de que el Poder Legislativo y los órganos que los integran tengan la facultad expresa de emitir resoluciones con el carácter de acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo, fortaleciendo a estas instituciones y en consecuencia al Poder Legislativo frente a los otros órganos de gobierno del Estado que se sientan afectados con los efectos de estas resoluciones.

Esperamos que el presente trabajo de investigación contribuya a enriquecer los estudios del Poder Legislativo, principalmente los relativos a los temas de representación y control parlamentario. De igual forma se pretende llamar la

atención de cómo mediante la emisión de algunos acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo el Poder Legislativo ejerce un sistema de control parlamentario sobre la Administración Pública.

Capítulo I. Diseño de la investigación

S U M A R I O:

1 Planteamiento del problema. 2 Pregunta de investigación. 3 Objetivo. 4 Hipótesis. 5 Justificación de la investigación. 5.1 Aportación Jurídica. 5.2 Viabilidad. 6 Propuesta metodológica. 7 Antecedentes de la investigación.

1. Planteamiento del problema

La presente investigación se centra en los acuerdos en el Poder Legislativo, los cuales para efecto de este estudio dividiremos en dos tipos: a) acuerdos parlamentarios y b) proposiciones con punto de acuerdo o puntos de acuerdo. Ambos son resoluciones del Poder Legislativo pero su objeto, proceso de creación y finalidad son diferentes. La investigación de los acuerdos parlamentarios y de los puntos de acuerdo la llevaremos a cabo en el contexto del Poder Legislativo y en los órganos que lo integran, es decir, en el Congreso General, la Cámara de Diputados, el Senado de la República y la Comisión Permanente; asimismo, analizaremos su impacto en la Administración Pública.

Tradicionalmente el Poder Legislativo ha sido estudiado dentro del ámbito del Derecho Constitucional, rama autónoma del Derecho Público, analizando únicamente su organización, estructura y atribuciones, primordialmente la función legislativa y dejando fuera otras funciones relacionadas con la representación, las de control, las político-administrativas y las jurisdiccionales.

La función legislativa que lleva a cabo el Congreso consiste en la presentación, discusión y aprobación o rechazo de normas constitucionales y legales de aplicación general, se puede decir que es la principal actividad que desarrolla el Poder Legislativo, por lo que de esta función toma su nombre. “La función legislativa viene a ser la actividad desarrollada en ejercicio de la potestad estatal para crear la norma

jurídica, o sea la regla de conducta externa humana, de carácter abstracto, impersonal, general, obligatorio y coercitivo."[1]

La función de representación tiene por objeto el proteger los intereses y valores, así como atender las demandas de los ciudadanos, se refiere a acciones de gestoría, cabildeo y pronunciamientos, entre otros. Los puntos de acuerdo o proposiciones con punto de acuerdo son ejemplo de esta atribución. "La 'gestión' es una actividad tradicional que el diputado o senador realiza cotidianamente a través de su acción política y social a nivel local o regional como interlocutor de grupos de interés y como vocero de sectores o actores locales".[2]

La función de control es la actividad que desarrolla el Poder Legislativo sobre los otros órganos de gobierno para cerciorarse de que éstos se mantengan dentro de su esfera de competencia y cumplan con sus facultades, atribuciones y obligaciones que las leyes les establecen.

La función político-administrativa son las actividades que desarrolla el Poder Legislativo en su conjunto o cada una de las cámaras conforme a sus atribuciones exclusivas y se refiere a los nombramientos, ratificaciones, designaciones de servidores públicos de los otros poderes u órganos constitucionales autónomos; asimismo, esta función está relacionada con las resoluciones que regulan la vida interna de los órganos que integran el Poder Legislativo y como ejemplo de estos últimos podemos mencionar a los acuerdos parlamentarios, los cuales algunos de ellos impactan en la Administración Pública como los relativos a las comparecencias de los secretarios de Estado o la ratificación de los altos funcionarios de Hacienda. Por lo anterior, podemos afirmar que mediante el desarrollo de esta función el Poder Legislativo también ejerce de manera indirecta actividades de control sobre los otros órganos de gobierno.

---

1 Fernández Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo.* Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, pág. 176.

2 Puente Martínez, Khemvirg y otros. *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*. Documento de investigación editado por la UNAM y el CIDE, México, 2010, pág. 40. Disponible en página web: http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-241.pdf

Por último, la función jurisdiccional es la actividad de aplicar el derecho en un caso concreto de controversia; en el Poder Legislativo se ejerce a través de la declaración de procedencia y el juicio político.

Es a finales del siglo XX en México, cuando diversos académicos empiezan a producir algunos estudios sobre el Poder Legislativo, principalmente tres acontecimientos incentivaron la investigación sobre temas relacionados con este poder:

- La celebración del Primer Congreso de Derecho Parlamentario Iberoamericano, llevado a cabo en la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el mes de mayo de 1987, cuyas ponencias y conclusiones fueron recogidas posteriormente en el libro *Derecho Parlamentario* de Editorial Porrúa.
- La integración de la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados, 1997-2000, cuando ningún partido político alcanzó la mayoría absoluta, encontrándose los integrantes de los partidos de oposición al gobierno en una situación política novedosa, toda vez que individualmente eran minoría pero en su conjunto alcanzaban la mayoría absoluta de la Cámara, estableciéndose por primera ocasión en el México post-revolucionario, lo que se conoce con el nombre de "gobierno dividido" donde el Poder Ejecutivo pertenece a un partido que no ostenta la mayoría absoluta en el Poder Legislativo.

Cuadro No 1
LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000)
Composición de grupos parlamentarios, integración inicial[3]

Partido	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Número de Diputados
Partido Acción Nacional	65	57	122
Partido Revolucionario Institucional	164	75	239
Partido de la Revolución Democrática	70	55	125
Partido Verde Ecologista de México	0	8	8
Partido del Trabajo	1	5	6
TOTAL	300	200	100% ⋮ 500

[3] Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. *Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie IV El Congreso y las políticas nacionales. Volumen III Sistemas Políticos Electorales. Tomo 2 Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997.* Coeditada por el IFE, Cámara de Diputados y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, pág. 464. Además en *La forma de gobierno como marco constitucional y convencional de la rendición de cuentas*. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas.* Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados (Coordinación). Editorial Diseño 3, Primera edición, México, 2014, pág. 149.

Alonso Lujambio en su libro *Estudios Congresionales* señala en relación con la composición de la LVII Legislatura lo siguiente: “Efectivamente, después de sesenta y ocho años de ‘gobiernos unificados’ –esto es, de gobiernos en los que el partido del Presidente contó con el control mayoritario y férreamente disciplinado en ambas cámaras del Congreso–, por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana el PRI se ve obligado a construir coaliciones parlamentarias con otros partidos para poder gobernar. La novedad del fenómeno coloca a México en un proceso de incertidumbre política en la medida en que años y años de gobierno unipartidario obstaculizaron la creación de una cultura de la negociación y el arribo a acuerdos parlamentarios”.[4]

En esa histórica LVII Legislatura, los grupos parlamentarios minoritarios se unen y empiezan a ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que el orden constitucional le otorga a la Cámara de Diputados y, al mismo tiempo, las decisiones al interior de este órgano se toman con base en las negociaciones y los acuerdos políticos que se dieron entre ellos, propiciando una auténtica división de poderes y un verdadero equilibrio entre los mismos.

El Doctor Khemvirg Puente se refiere a la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados de la siguiente manera: “Uno de los efectos visibles e inmediatos de la reconfiguración del Congreso con mayoría opositora en la Cámara de Diputados a partir de 1997 fue el incremento de las actividades de fiscalización hacia el Ejecutivo. Dos eventos sobresalieron respecto a este tema. En 1997 se formalizó que un partido político diferente al del titular del Ejecutivo presidiera la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y en 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales que crearon la Auditoría Superior de la Federación. En el 2000, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que otorgó mayores capacidades técnicas de autonomía de gestión a este órgano de

[4] Lujambio, Alonso. *Estudios Congresionales*. Primera edición, Editorial Diseño 3, Senado de la República, México, 2010, pp. 216 y 217.

apoyo técnico del Poder Legislativo".[5] Como resultado del gobierno dividido, el Poder Legislativo fue ampliando y fortaleciendo el marco jurídico e institucional para ejercer mayor control sobre los otros poderes y los órganos constitucionales autónomos, principalmente sobre el Poder Ejecutivo.

- La realidad señalada en los párrafos anteriores, hizo patente que el marco jurídico del Poder Legislativo había sido superado, por lo que se crearon nuevos mecanismos para el funcionamiento de este poder, principalmente a través de los acuerdos parlamentarios, los cuales como fuentes reales del Derecho Parlamentario fueron inspiración para la creación de la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), la cual modernizó y fortaleció su organización y funcionamiento.

Aún con la aprobación de la nueva LOCGEUM en agosto de 1999 y la expedición de los reglamentos del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, el 4 de junio y 24 de diciembre de 2010, respectivamente, el marco jurídico que regula los acuerdos parlamentarios y las proposiciones con punto de acuerdo, es deficiente, a pesar de la importancia que tienen en el funcionamiento de este poder, por lo que el presente estudio propone la necesidad de analizar el gran impacto que tienen en la Administración Pública y fortalecer el marco jurídico que los regula a partir de la CPEUM.

En efecto, nuestra constitución no otorga explícitamente al Poder Legislativo, ni a ninguno de sus órganos que lo integran, la facultad para dictar acuerdos, como sí lo establece para el Poder Judicial Federal y el Poder Ejecutivo Federal. El artículo 94 de la CPEUM, en su párrafo octavo, otorga al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de expedir acuerdos generales:

[5] Puente Martínez, Khemvirg y otros. Op. cit. pp. 14 y 15.

> "**ARTÍCULO 94**…
> …
> El Pleno de la **Suprema Corte de Justicia** estará **facultado** para **expedir acuerdos generales**, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.
> …"

Por su parte, los artículos 92 constitucional y 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) contemplan, respectivamente, la facultad del Presidente de la República para dictar acuerdos, de la siguiente manera:

> "**ARTÍCULO 92.** Todos los reglamentos, decretos, **acuerdos** y órdenes **del Presidente** deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."[6]

> "**ARTÍCULO 12. Cada Secretaría de Estado formulará**, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, **acuerdos**, y órdenes del Presidente de la República."

De tal suerte que en la CPEUM no encontramos ninguna disposición que le otorgue al Poder Legislativo Federal la facultad de dictar acuerdos, solamente en la fracción

---

6 En relación con este artículo el Poder Judicial Federal emitió la siguiente Tesis aislada del Pleno: "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. De lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la facultad del presidente de la República para emitir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, refrendados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, se infiere que tienen un contenido específico que los diferencia de las reglas generales administrativas, pues estas últimas son cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública; mientras que los reglamentos constituyen un conjunto de normas de carácter general para dar cumplimiento a las leyes; los decretos administrativos formalizan la expresión jurídica de la voluntad del Ejecutivo en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos; las órdenes constituyen mandamientos del superior que deben ser obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores jerárquicos y los acuerdos administrativos constituyen decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigidas a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna, que no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta,* Tomo XV, abril de 2002, p. 6. Tesis P. XV/2002, aislada.

I del artículo 77 constitucional se señala la atribución de las cámaras para emitir resoluciones económicas, de la siguiente forma:

> **"ARTÍCULO 77. Cada una de las Cámaras puede**, sin intervención de la otra:
> **I. Dictar resoluciones económicas** relativas a su **régimen interior**.
> …".

Como se puede observar, este artículo faculta a cada una de las cámaras para dictar, sin intervención de la otra, resoluciones económicas relativas a su régimen interior, que la gran mayoría de los académicos, así como en la práctica y en el uso cotidiano se traducen en acuerdos parlamentarios, dejando fuera a los puntos de acuerdo.

Sin embargo, no solamente en las Cámaras de Diputados y Senadores se crean acuerdos parlamentarios, sino que también se formulan en el Congreso General y en la Comisión Permanente, órganos que forman parte del Poder Legislativo y que aparentemente la Constitución no les otorga la facultad para expedir "resoluciones económicas", cuando en la práctica sí los formulan, por lo anterior, consideramos que es necesario que el marco jurídico constitucional les otorgue a los órganos que integran el Poder Legislativo la facultad explícita de expedir acuerdos parlamentarios, así como puntos de acuerdo.

Los acuerdos parlamentarios son considerados como fuentes formales del Derecho y, por tanto, adquieren gran relevancia para el trabajo que desarrollan los diputados y senadores en ejercicio de las atribuciones que les otorga la CPEUM, la LOCGEUM, los reglamentos internos de ambas cámaras, así como los diversos ordenamientos legales y reglamentarios; pero al mismo tiempo los acuerdos parlamentarios, al igual que los puntos de acuerdo, en muchas ocasiones impactan a la Administración Pública.

La LOCGEUM no hace referencia a las resoluciones económicas, éstas son mencionadas en una sola ocasión en el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 79, numeral 1, fracción I, de la siguiente forma:

"ARTÍCULO 79.

1. El Pleno podrá conocer proposiciones que busquen el consenso de sus integrantes, **a través de**:

I. **Acuerdos parlamentarios**, que son **resoluciones económicas** en materia del **régimen interior** de la Cámara, previstas en la **fracción I del artículo 77 Constitucional,**

…

2 a 3 …"

Asimismo, el Reglamento del Senado de la República se refiere a las resoluciones económicas únicamente en los artículos 72, 231, 275 y 306, de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 72

1. El **Orden del Día de las sesiones** ordinarias **se integra**, en lo conducente, por los apartados que se indican y con la prelación siguiente:

I. a VIII. …

IX. Proposiciones de acuerdos o de **resoluciones económicas sobre el régimen interior del Senado** que presentan sus órganos de Gobierno;

…

2 y 3 …"

"ARTÍCULO 231

1. Son también **procedimientos especiales en el Senado** los que se refieren a las siguientes funciones:

I. Dictar las resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

…

2. …"

"ARTÍCULO 275

1. El Pleno emite acuerdos parlamentarios a propuesta de la Mesa, la Junta, las comisiones y los comités, **con el objeto de dictar resoluciones económicas relativas al régimen interior del Senado, conforme al artículo 77 de la Constitución**.

2. a 4. …"

"ARTÍCULO 306

1. y 2. …

3. La Gaceta publica en medios impresos y en la página de Internet del Senado, lo siguiente:

I. a VII. …

VIII. Las proposiciones de acuerdo o de **resoluciones económicas sobre el régimen interior del Senado que presentan sus órganos de gobierno**;

…

4. y 5. …"

Tal y como lo han señalado los académicos y lo confirman las disposiciones reglamentarias señaladas, los acuerdos parlamentarios se refieren al régimen

interior de las cámaras que integran el Poder Legislativo, sin embargo, también aluden al régimen interior del Congreso General y de la Comisión Permanente, toda vez que estos órganos igualmente los emiten. Cuando nos referimos al régimen interior debe entenderse como aquellas disposiciones que regulan la organización y funcionamiento internos de las cámaras del Poder Legislativo, tal y como lo señala el artículo 3o. de la LOCGEUM, con la salvedad de que también le es aplicable al Congreso General y a la Comisión Permanente aun cuando la disposición legal no lo establece:

> "**ARTICULO 3o.**
> 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 disposición legal anterior se refiere a los acuerdos parlamentarios que tienen por objeto la organización y funcionamiento de las cámaras y, por las razones que hemos expuesto, también el Congreso General y la Comisión Permanente emiten acuerdos parlamentarios que regulan la organización y funcionamiento relativos a su régimen interior.

Por otro lado, existen en el ámbito del Poder Legislativo los denominados puntos de acuerdo, también conocidos como proposiciones con punto de acuerdo; éstos son utilizados con gran frecuencia por los legisladores y tienen como finalidad hacer evidentes problemas de carácter político, económico o social, tanto a nivel federal como local, así como en algunas ocasiones de carácter internacional. A través de este tipo de acuerdos, en la mayoría de los casos, los legisladores pretenden que alguno de los órganos del Poder Legislativo emita una posición o realice algún exhorto a los otros órganos de gobierno de nuestro país, tanto federales como locales, solicitándoles que actúen de determinada forma en un asunto en particular; estos exhortos o peticiones también pueden estar dirigidos a los órganos de gobierno de otros países u otros organismos internacionales.

Las proposiciones con punto de acuerdo no tienen efectos vinculatorios para la autoridad a quien van dirigidos y han sido sumamente criticados por su uso frecuente e indiscriminado, ya que son presentados en gran número ante el Pleno de ambas cámaras, así como de la Comisión Permanente, por lo que algunos autores consideran que es necesaria su regulación: "… el derecho a la presentación de la proposición que no es iniciativa no puede ser negado a los legisladores, pero ellos mismos podrían autolimitarlo mediante reglas de orden o de selección para realizar la presentación de proposiciones ante el Pleno …".[7] A continuación en el cuadro 2 se ejemplifica el gran número de puntos de acuerdo que son presentados por los legisladores en el periodo de un año legislativo:

Cuadro No 2
Proposiciones con Punto de Acuerdo presentadas en el Poder Legislativo durante el primer año de ejercicio de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión[8]

Primer Año de Ejercicio de la LXII Legislatura:	Cámara de Diputados	Senado de la República	Comisión Permanente	Total
Primer periodo ordinario de sesiones	575	437		**1,012**
Primer periodo de receso			96	**96**
Segundo periodo ordinario de sesiones	331	339		**670**
Segundo periodo de receso			759	**759**
Total	**906**	**776**	**855**	**2,537**

Las proposiciones con punto de acuerdo no son resoluciones económicas relativas al régimen interior de los órganos que integran el Poder Legislativo Federal, se trata de pronunciamientos del Poder Legislativo a propuesta de sus legisladores que -de manera individual o colectiva- presentan sobre asuntos políticos, económicos o sociales que afectan a una comunidad o a un grupo en particular con el objeto de formular alguna solicitud, exhorto o recomendación, dirigido a otro poder federal o local, a alguna institución pública o privada, así como a instancias internacionales;

[7] Cabada Huerta, Marineyla. *La Naturaleza del Acuerdo Parlamentario. Revista Quórum Legislativo No. 88, enero-marzo de 2007*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pág. 116.

[8] Páginas Web de la Cámara de Diputados y de la Secretaría de Gobernación: http://camaradediputados.gob.mx y http://sil.gobernacion.gob.mx/portal. Fecha de búsqueda: 26 de agosto de 2013.

no tienen efectos vinculatorios y su uso, como una facultad exclusiva de los propios legisladores, es común en el Poder Legislativo.

En síntesis, podemos decir que los acuerdos parlamentarios resuelven un gran número de cuestiones que se presentan día a día en el quehacer del Poder Legislativo, hay una gran cantidad de materias que pueden ser objeto de los mismos, ya que cualquier asunto que conforme a la ley deba ser sometido a la consideración de los legisladores es susceptible de ser resuelto por medio de un acuerdo parlamentario, el cual permite que la voluntad de las diversas fuerzas políticas representadas en este poder converja en un mismo sentido, ya sea por consenso o bien por la regla democrática de la mayoría.

De tal suerte que los acuerdos parlamentarios son la libre expresión de la voluntad de las diferentes fuerzas políticas que se encuentran representadas en el Poder Legislativo, propician el entendimiento entre los diferentes grupos parlamentarios y resuelven los asuntos que conforme al orden jurídico le son sometidos a su consideración. Por lo que los órganos del Poder Legislativo, las cámaras, la Comisión Permanente y el Congreso General, pueden formular, aprobar y aplicar acuerdos parlamentarios que les permitan resolver o desahogar los asuntos que conforme al marco jurídico les son puestos a su consideración.

Sin embargo, no hay una investigación sobre este tema que nos permita conocer y precisar la naturaleza jurídica de los acuerdos parlamentarios, justificar jurídica y políticamente la razón de su existencia y que proponga un nuevo marco constitucional que los regule, toda vez que el actual no cumple con este objetivo.

Por otra parte, no hay una definición precisa de lo que debe entenderse por proposición con punto de acuerdo o punto de acuerdo, ya que el marco jurídico los define señalando que no son asuntos legislativos o iniciativas, leyes o decretos, por lo que la investigación y la propuesta de fortalecer el marco jurídico que los regula se justifica.

Como ya lo mencionamos, es hasta las dos últimas décadas del siglo XX cuando diversos académicos se empiezan a interesar por el Poder Legislativo en México, ya que durante mucho tiempo se ignoró el estudio de este poder, principalmente porque en la era post-revolucionaria la integración de las cámaras fue prácticamente de un solo partido, el cual alcanzaba por sí mismo las mayorías absolutas y calificadas de estos órganos legislativos, cuando el marco jurídico constitucional se lo permitía.

Si agregamos además que el titular del Poder Ejecutivo Federal fungía en los hechos como el líder indiscutible del partido político que tenía esas mayorías, esto generó que todos los asuntos que conforme al orden jurídico mexicano debían ser puestos a consideración del Poder Legislativo, fueran resueltos acorde a las pautas y criterios que convenían al partido mayoritario.

Es con la llegada de los partidos de oposición al Poder Legislativo y, en especial, cuando se da por primera ocasión el gobierno dividido en México, cuando el Poder Legislativo ejerce a cabalidad sus atribuciones, principalmente las de control de los otros poderes y, en ese momento, los académicos y estudiosos empiezan a involucrarse de lleno en la tarea de investigar este poder.

En virtud de lo anterior, los estudios que se empiezan a dar en relación con el Poder Legislativo se centran en su evolución histórica constitucional, en su integración, en su organización interna, en sus facultades y en su funcionamiento, sin embargo, no existen estudios sobre los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo respecto de la gran utilidad que los primeros tienen para el funcionamiento y organización de los órganos que integran el Poder Legislativo, o sobre las causas y efectos que los segundos tienen, así como el impacto de ambos en la Administración Pública, aun cuando representan una importante fuente del Derecho Parlamentario.

2. Pregunta de investigación

Pregunta principal

¿Cómo impactan en la Administración Pública los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo?

Preguntas secundarias

¿Qué son los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo, cuál es la razón de su existencia?

¿Cómo enriquecer el marco constitucional para regular de mejor forma los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo del Poder Legislativo?

¿Cómo podemos clasificar a los acuerdos parlamentarios y a los puntos de acuerdo?

3. Objetivo

Objetivo principal

- Demostrar que un número importante de los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo del Poder Legislativo impactan significativamente en la Administración Pública Federal y son un medio de control parlamentario.

Objetivos específicos

- Describir con claridad qué debe entenderse por acuerdo parlamentario y punto de acuerdo, así como exponer la importancia que tienen en el quehacer del Poder Legislativo.

- Demostrar que la CPEUM no regula de manera adecuada los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo, así como formular una propuesta para fortalecer su regulación constitucional.

- Proponer las diferentes clasificaciones que pueden tener los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo.

4. Hipótesis

Los acuerdos del Poder Legislativo representan una importante fuente normativa y de gestión de los órganos que lo integran: Congreso General, Cámara de Diputados, Senado de la República y Comisión Permanente; regulan su organización y funcionamiento o representan la posición política o de gestión de estos órganos ante determinados problemas de interés nacional o local, teniendo en muchas ocasiones un gran impacto en la Administración Pública, sin embargo, el marco jurídico constitucional actual los regula de manera incipiente, por lo que es necesario fortalecerlo.

5. Justificación de la investigación

En la actualidad, mediante la formulación y suscripción de los acuerdos parlamentarios, los diferentes partidos políticos que se encuentran representados en los órganos que integran el Poder Legislativo resuelven y deciden muchas cuestiones que se presentan día a día en el quehacer parlamentario de estos cuerpos colegiados, toda vez que una gran cantidad de materias pueden ser objeto de ellos. Por otra parte, los denominados puntos acuerdo son utilizados con gran frecuencia por los legisladores para denunciar los asuntos políticos, económicos y sociales que afectan a la población en general o a un grupo específico en lo particular, formulando como consecuencia algún pronunciamiento, solicitud, exhorto o recomendación.

Los puntos de acuerdo no tienen efectos vinculatorios para la autoridad a quien van dirigidos y han sido sumamente criticados por su uso frecuente e indiscriminado, ya que son presentados en gran número ante el Pleno de ambas cámaras, así como de la Comisión Permanente, ocupando mucho tiempo del trabajo del Pleno y de las comisiones legislativas en su presentación, dictamen y aprobación o rechazo, además de que en principio no hay fundamento constitucional específico para su formulación.

Por lo anterior, es necesario realizar una investigación profunda de los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo, para proponer que el marco jurídico constitucional que los regule se enriquezca y, con ello, lograr que los propios legisladores tengan una mayor seguridad jurídica, lo cual fortalecería sin duda al Poder Legislativo y a los órganos que lo integran. Asimismo, resulta trascendente conocer el impacto que los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo tienen en la Administración Pública, como medio de control parlamentario.

De tal suerte que en principio serían los legisladores integrantes del Poder Legislativo los que se verían beneficiados de la presente investigación y de la propuesta que resulte; también los servidores públicos que laboran en los diferentes órganos que componen este poder se verían favorecidos al contar con un marco normativo claro y preciso que regule los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo. Asimismo, la ciudadanía se vería beneficiada toda vez que es la razón de la existencia de las llamadas proposiciones con punto de acuerdo que formulan los legisladores y que en su gran mayoría van dirigidas a la Administración Pública.

5.1 Aportación Jurídica

Los acuerdos parlamentarios propician el entendimiento entre las diferentes fuerzas políticas que se encuentran representadas en el Poder Legislativo, resuelven diversos asuntos que tienen que ver con la vida interna de las cámaras, de la Comisión Permanente y del Congreso General o bien, en el caso de los puntos de acuerdo fijan la posición de estos órganos del Poder Legislativo en relación con algún asunto de carácter político, económico y social que es sometido a la consideración de éste y que afecta a la sociedad.

Los acuerdos en el Poder Legislativo desempeñan un papel primordial en su vida interna o en su relación con los otros poderes, tanto federales como locales, así como con los órganos constitucionales autónomos; con ellos se formalizan los consensos, entendimientos y convergencias entre los diferentes grupos parlamentarios, además de ser un medio eficaz para que los órganos que conforman el Poder Legislativo fijen su postura sobre algún asunto que es sometido

a su consideración o instrumenten los mecanismos necesarios para ejercer las atribuciones que la CPEUM y, en general, el marco jurídico mexicano le otorgan.

El estudio de los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo es una asignatura pendiente en el Derecho Parlamentario y en la Administración Pública, habida cuenta del olvido en que se encuentran tanto para la doctrina, como para la legislación y la jurisprudencia, de ahí la importancia de la presente investigación. Además, los acuerdos parlamentarios y las proposiciones con punto de acuerdo son de gran importancia desde el punto de vista jurídico, sin embargo, trascienden a otras áreas de las Ciencias Sociales, principalmente a la Ciencia Política y al ámbito de la Administración Pública.

Por ello, la investigación y estudio de los acuerdos parlamentarios y de los puntos de acuerdo en el Poder Legislativo, así como la propuesta de un nuevo marco jurídico que los regule, tienen como finalidad enriquecer y fortalecer el Derecho Parlamentario y a la Administración Pública, complementando la noción que sobre este objeto de estudio tiene la Teoría General del Derecho, la Teoría Constitucional y la Teoría Parlamentaria.

5.2 Viabilidad

Se considera que la investigación robustecerá la idea de que el marco jurídico constitucional actual que regula los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo en el Poder Legislativo, así como en los órganos que lo integran, es poco claro, no prevé todos los aspectos que son necesarios regular y por tanto es obsoleto, por eso se debe culminar la investigación con una nueva propuesta del marco normativo constitucional que los regule de manera clara, precisa y sistemática.

La CPEUM establece en diferentes artículos el procedimiento que se debe seguir para modificar o adicionar la propia ley fundamental del país y las leyes que de ella emanan, procedimiento que empieza necesariamente con una iniciativa; por lo anterior la investigación, además de demostrar la necesidad de modificar el marco

normativo constitucional que regula los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo, incluirá un proyecto para modificar o adicionar el orden jurídico constitucional, para que los regule de mejor manera.

El hecho de que el proponente de esta investigación haya trabajado los últimos 15 años en el Poder Legislativo, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, permite tener a la mano los recursos materiales y la información necesaria para llevar a la práctica la presente investigación, así como el poder proponer la implementación de un nuevo marco jurídico constitucional que fortalezca la regulación de los acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo en el Poder Legislativo.

6. Propuesta metodológica

Luis Ponce de León[9] considera que la Metodología del Derecho es una parte lógica aplicada que tiene por objeto el estudio de los métodos específicos de la Ciencia Jurídica y los generales aplicables al Derecho en el contexto de la teleología y la axiología jurídica, por ello se propone llevar a cabo la presente investigación, de la siguiente manera:

Se conducirá la investigación utilizando un método sistemático atendiendo que el Derecho es un sistema jurídico integral con relaciones y dependencias recíprocas de las normas que lo componen, aunque se combinará con otras metodologías, con el objeto de conocer el papel que desempeñan los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo en el sistema legislativo.

El método analógico permitirá comparar cómo se regulan el acuerdo parlamentario y los puntos de acuerdo en México, tanto a nivel federal como local. Este estudio se complementará con el método histórico que permitirá conocer el desarrollo

9 Ponce de León Armenta, Luis. *Metodología del Derecho*. Décima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2009.

cronológico constitucional de la institución jurídica, en este caso del acuerdo parlamentario y de los puntos de acuerdo en el Poder Legislativo.

Se propone utilizar también el método analítico, distinción y separación de las partes de un todo, para conocer los principios y elementos de los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo, así como identificar su naturaleza, estructura, objeto, órganos que los emiten y los fines que persiguen.

Parte del estudio se llevará de manera deductiva, esto es tomando como fundamento algunos principios jurídicos de carácter general que al aplicarlos infieran conclusiones particulares y de esta forma conocer cómo las normas que regulan a los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo se aplican a casos concretos. También se utilizará el método inductivo, ya que ambos métodos se complementan y pueden combinarse con el método analítico, examinando de manera particular los acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo emitidos por los órganos que integra el poder legislativo en un periodo determinado, para poder proponer una clasificación de los mismos e inferir el impacto que tienen en la Administración Pública.

7. Antecedentes de la investigación

Con el objeto de conocer las tesis de Doctorado que se han escrito sobre el objeto de estudio “Los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo en el Poder Legislativo Mexicano” se consultaron cuatro bibliotecas de las siguientes instituciones: Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad Panamericana; Centro de Investigación y Docencia Económica y Escuela Libre de Derecho.

En el siguiente cuadro se especifica la biblioteca consultada por medio de internet, señalando la página web, el término que se utilizó para conocer la existencia de investigaciones sobre el objeto de estudio, el número de registros encontrados en esa biblioteca según el concepto utilizado y en la última columna se hace referencia a aquellas investigaciones que dentro de los registros encontrados tienen que ver con el tema objeto de la investigación.

Cuadro No 3
Tesis relativas a los acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo en el Poder Legislativo Mexicano

Base Consultada	Término buscado	Registros encontrados	Investigaciones que tienen que ver con el objeto de estudio
Dirección General de Bibliotecas (UNAM) http://www.dgbiblio.unam.mx/index.php/catalogos	Acuerdo Parlamentario	0	0
Dirección General de Bibliotecas (UNAM) http://www.dgbiblio.unam.mx/index.php/catalogos	Resolución económica	1	0
Dirección General de Bibliotecas (UNAM) http://www.dgbiblio.unam.mx/index.php/catalogos	Punto de Acuerdo	4	*Las proposiciones con punto de acuerdo como mecanismo de control parlamentario hacia el Ejecutivo: Un estudio de la LVIII Legislatura*. Tesis para obtener el grado en Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presentada por Juan Díaz Rebollar; asesor Gilberto Alvide Arellano; 2007. *Naturaleza Jurídica de la Proposición con Punto de Acuerdo*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho del C. Israel Gómez Frías, 2010.
Universidad Panamericana Biblioteca http://biblio.upmx.mx/asp/query.asp	Acuerdo Parlamentario	0	0
Universidad Panamericana Biblioteca http://biblio.upmx.mx/asp/query.asp	Resolución económica	1	0
Universidad Panamericana Biblioteca http://biblio.upmx.mx/asp/query.asp	Punto de Acuerdo	2	0
Biblioteca Centro de Investigación y Docencia Económica. http://biblioteca.cide.mx/	Acuerdo Parlamentario	42	0
Biblioteca Centro de Investigación y Docencia Económica. http://biblioteca.cide.mx/	Resolución Económica	35	0
Biblioteca Centro de Investigación y Docencia Económica. http://biblioteca.cide.mx/	Punto de Acuerdo	161	0
Escuela libre de Derecho http://www.eld.edu.mx/biblioteca/catalogo/	Acuerdo Parlamentario	0	0
Escuela libre de Derecho http://www.eld.edu.mx/biblioteca/catalogo/	Resolución económica	2	0
Escuela libre de Derecho http://www.eld.edu.mx/biblioteca/catalogo/	Punto de Acuerdo	0	0

Como se puede observar, en las bibliotecas de las instituciones académicas consultadas no existen tesis de Doctorado o Maestría sobre el objeto de la presente investigación, sólo existen dos tesis de Licenciatura: La primera, escrita en el año 2007, del **C. Juan Díaz Rebollar** denominada ***Las proposiciones con punto de acuerdo como mecanismo de control parlamentario hacia el Ejecutivo. Un estudio de la LVIII Legislatura*** y la segunda, escrita en el año 2010, del **C. Israel González Frías** con el título ***Naturaleza Jurídica de la Proposición con Punto de Acuerdo***.

La tesis del C. Juan Díaz Rebollar contiene las siguientes preguntas de investigación:[10]

a) ¿De todas las funciones del Congreso, cuál ha predominado en los últimos años (2000-2003) en nuestro país, particularmente desde que tenemos un Congreso dividido y sin mayoría?
b) ¿En los últimos años el Congreso realmente ha otorgado mayor prioridad a la función legislativa o si ha dado mayor interés a otras funciones, particularmente a las de control?
c) ¿Cuáles son los mecanismos que utiliza el Poder Legislativo para controlar al Ejecutivo y cuáles son los principales temas o puntos en los que el Congreso y cada uno de los grupos parlamentarios se interesa en controlar al Ejecutivo?

El objetivo que plantea la tesis en comento, es investigar y analizar las funciones de control que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, sus mecanismos para hacerlo, su importancia y si efectivamente el control parlamentario ha desplazado a la función primordial del Congreso, es decir, la legislativa;

Como hipótesis de la tesis se señalan tres aspectos:[11]

[10] Díaz Rebollar, Juan. *Las Proposiciones con Punto de Acuerdo como mecanismo de control parlamentario hacia el Ejecutivo. Un estudio de la LVIII Legislatura*. *Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública*, UNAM, México, 2007, pág. 2.
[11] Ídem, pág. 5.

a) En la LVIII Legislatura, los legisladores presentaron y aprobaron una mayor cantidad de asuntos que tienden a la función de control que aquellos que tienen una finalidad legislativa;
b) Desde el punto de vista cuantitativo, el Congreso ha dado más importancia a la función de control que a la función legislativa, y
c) Las proposiciones con punto de acuerdo son un instrumento de fácil y rápida presentación, discusión y aprobación para controlar al Ejecutivo.

El método que propone el C. Juan Díaz Rebollar es cuantitativo a fin de comparar el total de proposiciones con punto de acuerdo que tienen como objeto el controlar al Poder Ejecutivo que fueron presentadas, aprobadas y rechazadas durante la LVIII Legislatura contra las iniciativas de ley que fueron igualmente presentadas, aprobadas y rechazadas en el mismo periodo.

Los resultados a los que llega el C. Juan Díaz Rebollar en su tesis son:[12]

a) En la LVIII Legislatura, los legisladores presentaron y aprobaron una mayor cantidad de asuntos que tienden a la función del control que aquéllos que tienen una finalidad legislativa;
b) Desde el punto de vista cuantitativo, el Congreso ha dado más importancia a la función de control que a la función legislativa, y
c) Las proposiciones con punto de acuerdo son un instrumento de fácil y rápida presentación, discusión y aprobación para controlar al Ejecutivo.

Aun cuando la investigación que el C. Juan Díaz Rebollar pretende realizarse con estricto rigor científico, ésta adolece de congruencia entre el título de la tesis, las preguntas de la investigación y el objetivo del estudio, toda vez que el título se refiere a *las proposiciones con punto de acuerdo como mecanismo de control parlamentario hacia el Ejecutivo*, en cambio las preguntas de investigación se refieren a ¿cuál de las funciones del Congreso ha predominado en nuestro país, la legislativa o las funciones de control? ¿Cuáles son los mecanismos de control que utiliza el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo y qué temas le interesa controlar? y por último, el objetivo que señala de la tesis es “analizar las funciones

[12] Ídem, pág. 105.

de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo …" y si efectivamente el control parlamentario ha desplazado a la función primordial del Congreso, es decir, la legislativa. Los resultados y conclusiones a los que llega el autor son: que se presentaron y aprobaron en el Congreso durante la LVIII Legislatura una mayor cantidad de asuntos que tienden a la función de control en comparación con los que tienen una finalidad legislativa, por lo que cuantitativamente la función de control realizada mediante los puntos de acuerdo tienen mayor relevancia.

No coincidimos con los resultados de la investigación, en primer lugar, porque no todos los puntos de acuerdo tienen como finalidad el controlar al Poder Ejecutivo; en segundo lugar, no todos los puntos de acuerdo van dirigidos al Poder Ejecutivo, sino que son solicitudes enviadas a todos los poderes, federales o locales, a los órganos constitucionales autónomos, a organismos sociales y a otras instituciones de carácter internacional; en tercer lugar, la tesis sólo considera que el Poder Legislativo ejerce sus facultades de control por medio de los puntos de acuerdo, siendo que esta función se lleva a cabo mediante otro tipo de acciones tales como: la ratificación de los tratados internacionales; la aprobación o ratificación de nombramientos de funcionarios de la Administración Pública, la aprobación del presupuesto, la fiscalización del mismo, las comparecencias de servidores públicos, etc., estas funciones, junto con otras tantas, son parte fundamental del sistema de pesos y contrapesos entre ambos poderes; por último, el hecho de que haya cuantitativamente más puntos de acuerdo aprobados que iniciativas de ley presentadas y aprobadas, no quiere decir que la función de control sea más importante o que haya predominado, ya que el estudio no toma en cuenta la importancia cualitativa de ambos instrumentos parlamentarios.

Por su parte, el **C. Israel González Frías** presentó en el año 2010 la tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho en la UNAM con el título ***Naturaleza Jurídica de la Proposición con Punto de Acuerdo***, quien señala que el objeto de la misma es "desentrañar la naturaleza jurídica y alcances de las proposiciones con

punto de acuerdo".[13] El autor no incorpora en su tesis pregunta de investigación, hipótesis y metodología.

En este estudio, analiza la evolución del parlamento, el principio de división de poderes y el de representación; asimismo, examina el Estado mexicano, su entorno político, la organización del Congreso y los procedimientos parlamentarios, principalmente el legislativo y el de las proposiciones con punto de acuerdo.

Es en el último capítulo de la tesis donde el C. Israel González hace algunas aportaciones al estudio de los puntos de acuerdo, en primer lugar, porque los distingue de los acuerdos parlamentarios, señalando que aunque ambos son resoluciones que se dan al interior de los órganos que integran el Poder Legislativo, los acuerdos parlamentarios tienen como fundamento jurídico el artículo 77 fracción I de la CPEUM, mientras que el punto de acuerdo no tiene fundamento constitucional; además, el autor propone que los acuerdos parlamentarios se clasifiquen en: a) aquellos que tienen una naturaleza específica y por tanto se extinguen cuando el objeto para el que fueron creados se cumple, y b) los de naturaleza general, que son aquellos que poseen objetos cuya realización no depende de algún acontecimiento o del cumplimiento de un plazo o término, haciendo algunas reflexiones sobre la vigencia de estos últimos.

Por lo que se refiere a las proposiciones con punto de acuerdo considera que su naturaleza es de orden político por emanar de un órgano con "carácter predominantemente político"[14] y tiene los siguientes elementos: a) es una proposición; b) de orden político, cultural o social; c) presentada por uno o varios legisladores; d) por escrito; e) dirigido al Presidente de la Mesa Directiva; f) con la finalidad de que haya un pronunciamiento del Poder Legislativo, y g) no es vinculatoria.

---

13 González Frías, Israel. *Naturaleza Jurídica de la Proposición con Punto de Acuerdo. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho*, UNAM, México, 2010, pág. 8.

14 Ídem, pág. 143.

Asimismo, propone una clasificación de los puntos de acuerdo, señalando que en función del objeto pueden ser: a) de exhorto; b) de pronunciamiento, y c) de recomendación. También los clasifica en función del trámite parlamentario en: a) de trámite ordinario, y b) de urgente u obvia resolución.

Por último, el C. Israel González hace una crítica a las proposiciones con punto de acuerdo debido: a) al constante uso que de las mismas realizan los legisladores, sobrecargando el trabajo de las comisiones en detrimento del trabajo legislativo; b) por no tener carácter vinculatorio, y c) no contar con fundamento constitucional. Por lo anterior, propone fortalecer las proposiciones con punto de acuerdo al dotarlas de consecuencias jurídicas, incluirlas en el texto constitucional y establecer criterios más estrictos para su presentación.

Las aportaciones que en su tesis realiza el C. Israel González son de gran trascendencia toda vez que distingue los diferentes tipos de acuerdos que puede emitir el Poder Legislativo y señala que sólo los acuerdos parlamentarios tienen fundamento constitucional, mientras que los puntos de acuerdo no; además, menciona que los acuerdos parlamentarios pueden tener una vigencia indeterminada.

Sin embargo, no coincidimos con el autor en que la naturaleza jurídica del punto de acuerdo sea predominantemente política por emanar de un órgano con este carácter, ya que consideramos que los puntos de acuerdo son formalmente legislativos por emanar del Poder del mismo nombre y materialmente conforme al objeto son económicos, políticos o sociales, es decir, para nosotros el contenido es el que da el carácter material al punto de acuerdo. Israel González clasifica los puntos de acuerdo en función a su objeto señalando que pueden ser exhortos, pronunciamientos o recomendaciones; si bien es cierto que puede haber tantas clasificaciones como criterios de división, la clasificación realizada por Israel González tiene como base la forma como el Poder Legislativo se dirige a otro poder o autoridad con motivo de un asunto de interés nacional o local que merece el

pronunciamiento de este poder, pero consideramos que responde más a un orden práctico o sistemático el clasificarlos de acuerdo al contenido del mismo.

Como se menciona en párrafos anteriores, solamente se encontraron dos tesis de licenciatura relativas al objeto de investigación, esto se debe a que el tema de los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo en el Poder Legislativo es novedoso, por lo que para enriquecer la presente investigación se procedió a consultar las bibliotecas de la Cámara de Diputados y del Senado de la República para conocer los estudios o trabajos existentes; asimismo, se consideró importante la consulta de la biblioteca de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por ser el órgano encargado de la aplicación de las leyes; esta investigación arrojó los siguientes resultados:

Cuadro No 4
Estudios o trabajos relativos a los acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo en el Poder Legislativo Mexicano

Base Consultada	Término buscado	Registros encontrados	Investigaciones que tienen que ver con el objeto de estudio
CEDIA Biblioteca Cámara de Diputados http://biblioteca.diputados.gob.mx	Acuerdo Parlamentario	20	Paoli Bolio, Francisco José. *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 2000 Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*. Editorial Porrúa, México, 2003. Cabada Huerta, Marineyla. *Naturaleza del acuerdo parlamentario*. Quórum legislativo 88 (ene-mar. 2007), 93-130 Cabada Huerta, Marineyla, *La naturaleza del acuerdo parlamentario.* Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LIX Legislatura, 2004
CEDIA Biblioteca Cámara de Diputados http://biblioteca.diputados.gob.mx	Resolución Económica	18	0

Cuadro No 4 Estudios o trabajos relativos a los acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo en el Poder Legislativo Mexicano			
Base Consultada	**Término buscado**	**Registros encontrados**	**Investigaciones que tienen que ver con el objeto de estudio**
CEDIA Biblioteca Cámara de Diputados http://biblioteca.diputados.gob.mx	Punto de Acuerdo	174	Escuadra Díaz, Juan Manuel. *Naturaleza y alcance de los puntos de acuerdo*. Revista Quórum legislativo No. 94 (ago-sep. 2008), pp. 119-143.
Biblioteca Senado de la República http://www.senado.gob.mx/biblioteca/	Acuerdo Parlamentario	4	Garita Alonso, Arturo y otros. *La Función Legislativa. Senado de la República*. Ediciones Senado de la República, Mesa Directiva, Primera edición, México, 2012. Mora-Donatto, Cecilia. *Concepto de Derecho Parlamentario*. En Nava Gomar Salvador O. (Coordinador), *Manual de Técnica Legislativa.* Konrad Adenauer Stiftung, México, 2004. Ortiz Orpinel, Héctor Rafael. *El acto parlamentario*. Revista Quid Iuris del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Vol. 18, Núm. 26, enero-junio 2012.
Biblioteca Senado de la República http://www.senado.gob.mx/biblioteca/	Resolución económica	2	0
Biblioteca Senado de la República http://www.senado.gob.mx/biblioteca/	Punto de Acuerdo	2	Garita Alonso, Arturo y otros. *La Función Legislativa. Senado de la República*. Ediciones Senado de la República, Mesa Directiva, Primera edición, México, 2012.
Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación https://www.scjn.gob.mx/sistema_bibliotecario/Paginas/Inicio.aspx	Acuerdo Parlamentario	1	0
Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación https://www.scjn.gob.mx/sistema_bibliotecario/Paginas/Inicio.aspx	Resolución económica	26	0
Biblioteca Suprema Corte de Justicia de la Nación https://www.scjn.gob.mx/sistema_bibliotecario/Paginas/Inicio.aspx	Punto de Acuerdo	7	0

Como podemos observar, los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo constituyen uno de los temas menos investigados del Poder Legislativo, aun cuando representan un importante ejercicio en la práctica parlamentaria para resolver asuntos de carácter interno en los órganos que conforman este poder, así como para que se pronuncie sobre diversos asuntos políticos, económicos o sociales que afectan a una comunidad o grupo en particular, con el objeto de formular algún pronunciamiento, solicitud, exhorto o recomendación, lo cual se realiza gracias al entendimiento entre los diversos grupos parlamentarios en él representados.

En la búsqueda que se realizó en las bibliotecas de ambas cámaras únicamente se encontraron cuatro libros que tocan de manera tangencial el tema de los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo, sin que ninguno de ellos realice una investigación profunda de los mismos; además, se encontraron tres artículos escritos en diversas revistas especializadas en materia parlamentaria, uno sobre los acuerdos parlamentarios formulado por una académica del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura y enriquecido en la LX; otro, sobre los puntos de acuerdo realizado también por un investigador del CEDIP en la LX Legislatura y, el último, realizado por un coordinador de los diputados del Grupo Parlamentario del PAN en Chihuahua que toca el tema de los acuerdos parlamentarios de manera adyacente al realizar un estudio sobre el acto parlamentario.

El primer libro, denominado ***La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*** fue coordinado por su presidente el **Diputado Francisco José Paoli Bolio** y publicado en el año 2000 al final de la LVII Legislatura, en él participaron un diputado de cada grupo parlamentario y diversos servidores públicos de la Cámara.

Este libro resulta muy importante ya que hay que recordar que la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000) representó un parte aguas en el sistema político mexicano, al integrarse un sistema de gobierno dividido que hasta la fecha seguimos conservando. El libro narra, entre otros acontecimientos, la experiencia de esa legislatura en la historia de la Cámara de Diputados; los acuerdos

alcanzados entre los cinco grupos parlamentarios que la integraron (PRI, PAN, PRD, PT y PVEM); el balance del trabajo realizado; y los grandes cambios alcanzados; así como las relaciones con los otros poderes y con la colegisladora, donde predominaba un solo partido.

Llama la atención como varios de los autores de esta obra señalan la importancia que tuvo el que las diversas fuerzas políticas, ahí representadas, pudieran llegar a acuerdos que legitimaran las decisiones y permitieran a ese órgano legislativo ejercer a plenitud sus atribuciones constitucionales y legales, fortaleciendo su organización y funcionamiento. Al respecto, Francisco José Paoli Bolio, en el apartado "La LVII Legislatura y la transición democrática en México" señala:

> "Considero que la caracterización más notable de esta LVII Legislatura, fue su capacidad para lograr acuerdos, que frecuentemente lo fueron de consenso, para los más diversos propósitos y relaciones: para sus relaciones con los poderes Ejecutivo y Judicial; para la difusión de sus trabajos con los medios informativos; para el establecimiento del Canal Legislativo y la Gaceta Parlamentaria; para la formación de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas; para el desarrollo de la diplomacia parlamentaria, para el procesamiento del trabajo legislativo y la organización de comisiones y comités, y para muchos otros objetivos."[15]

En el apartado "Balance de la LVII Legislatura" del libro de referencia, escrito por los servidores públicos de la Cámara de Diputados: Nelly Arocha Dagdug, Roberto Gil Zuarth y José María Lujambio Irazábal, hay un capítulo relativo a la modernización de la cámara donde tratan el tema de los acuerdos parlamentarios, no es un estudio o investigación sobre estas instituciones, pero refleja la gran importancia que tienen como fuente del Derecho Parlamentario, ya que complementan el marco normativo cuando éste se ve superado por la realidad, tal y como sucedió en esa legislatura.

Los autores mencionados abordan el tema de los acuerdos parlamentarios señalando que desde el inicio de la LVII Legislatura se hizo evidente la obsolescencia del marco normativo de la Cámara de Diputados, que no fue formulado acorde a un contexto político de gobierno dividido; mencionan como caso

---

15 Paoli Bolio, Francisco José. *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 2000, pág. 11.

característico de esa obsolescencia que por la composición de la cámara y al no haber un grupo parlamentario con mayoría absoluta, no se pudo integrar la Gran Comisión y, por tanto, tampoco se podía integrar la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), ya que la Gran Comisión tenía la facultad de proponer a los diputados, que junto con los coordinadores de los grupos parlamentarios, integrarían este órgano de gobierno.

> "Uno de los temas más discutidos y que hizo patente la necesidad de revisar nuestro 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 el órgano de gobierno –CRICP– en función de que la Gran Comisión no había podido constituirse. En efecto, el artículo 38 de la ley abrogada 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 establecería la Gran Comisión, órgano con amplias y discrecionales facultades entre las que estaba la de proponer a los diputados del partido mayoritario que formarían parte de la CRICP. En ese sentido, como ningún partido político alcanzó la mayoría referida en el artículo 38, 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."[16]

La situación anterior fue resuelta por medio del "Acuerdo parlamentario por el que se propone la integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados"[17], en el que se estableció que ese órgano de gobierno se integraría exclusivamente con los coordinadores de los grupos parlamentarios, que la presidencia sería rotativa y que las decisiones, en caso de no lograrse el consenso de todos los representantes de los grupos parlamentarios, se tomarían mediante el sistema de voto ponderado.

Por último, en el capítulo en comento los autores citan algunos acuerdos parlamentarios que se aprobaron durante la LVII Legislatura, con la finalidad de

16 Ídem, pág. 60.

17 Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política aprobado el 4 de septiembre de 1997. Véase en el *Diario de los Debates*, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Primer Periodo Ordinario, Diario No. 4, pág. 76, http://cronica.diputados.gob.mx/

resaltar la importancia de los temas de que fueron objeto, de los cuales se relacionan los siguientes:

Cuadro No 5 **Algunos acuerdos importantes emitidos en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura**	**Fecha**
Acuerdo relativo a la integración de las Comisiones Ordinarias y Especiales y los Comités de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura[18]	30 de septiembre de 1997
Acuerdo para establecer las atribuciones del Comité de Asuntos Internacionales[19]	4 de noviembre de 1997
Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados[20]	6 de noviembre de 1997
Acuerdo Parlamentario relativo a la organización y reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados[21], publicado en el DOF el 12 de diciembre de 1997	2 de diciembre de 1997
Acuerdo por el que se otorga a la CRICP la representación de la Cámara de Diputados para que pueda, a través de su Presidente, responder todas las demandas, informes justificados y promociones en las que se involucra a este órgano legislativo[22]	15 de diciembre de 1997
Acuerdo Parlamentario para la Creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, publicado en el DOF el 15 de abril de 1998[23]	7 de abril de 1998
Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados,[24] publicado en el DOF 12 de mayo de 1998	30 de abril de 1998

18 Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Véase en el *Diario de los Debates*, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, del 30 de septiembre de 1997. http://cronica.diputados.gob.mx/

19 Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Véase en el *Diario de los Debates*, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, del 4 de noviembre de 1997. http://cronica.diputados.gob.mx/

20 Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. *Gaceta Parlamentaria*, número 5, jueves 19 de marzo de 1998. http://gaceta.diputados.gob.mx/gp57_acuerdos.html.

21 Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, aprobado por el Pleno el 2 de diciembre de 1997 y publicado en la *Gaceta Parlamentaria* del 3 de diciembre de 1997. http://gaceta.diputados.gob.mx/gp57_acuerdos.html.

22 Punto de Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Coordinación Política. *Gaceta Parlamentaria*, número 0, lunes 15 de diciembre de 1997. http://gaceta.diputados.gob.mx/gp57_acuerdos.html.

23 Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de Acuerdo para la Creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*, número 18, martes 7 de abril de 1998. Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de abril de 1998. http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4874241&fecha=15/04/1998&cod_diario=209131

24 Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. *Gaceta Parlamentaria*, número 44, jueves 21 de mayo de 1998. http://gaceta.diputados.gob.mx/gp57_acuerdos.html Publicado en el DOF el 12 de mayo de 1998 http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2000i/ir2000/Compila2000/leyes/06apc/cuerpo.html

Cuadro No 5 **Algunos acuerdos importantes emitidos en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura**	**Fecha**
Acuerdo para garantizar la difusión de la información de la Cámara de Diputados[25]	3 de noviembre de 1998
Acuerdo Parlamentario para llevar a cabo el análisis del IV Informe de Gobierno[26]	4 de septiembre de 1998
Acuerdo relativo a las reuniones de la Cámara de Diputados para el análisis del V Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal, administración 1994-2000[27]	1 de septiembre de 1999
Acuerdo por el que se determina el formato para la sesión de examen y discusión de la iniciativa de Ley de Ingresos, y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, sometidos a la consideración de la Cámara de Diputados por el Ejecutivo Federal[28]	12 de noviembre de 1999
Acuerdo por el que se establecen las reglas para el debate, votación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000[29]	22 de diciembre de 1999

Estos acuerdos parlamentarios son una muestra de la importancia que tuvieron y tienen en la vida interna de los órganos que integran el Poder Legislativo Federal, así como de la gran variedad de materias de que pueden ser objeto y el impacto que algunos de ellos tienen en la Administración Pública Federal, como los relativos al trabajo de las comisiones legislativas, al análisis del Informe de Gobierno o aquellos que tienen que ver con el debate, votación y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El segundo libro cuyo título es ***El Congreso General Mexicano***, fue escrito por la Doctora **Susana Thalía Pedroza de la Llave**, académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien aborda el tema de los acuerdos parlamentarios cuando hace un análisis de las fuentes del Derecho Parlamentario, refiriéndose a ellos de la siguiente manera: “de acuerdo con el artículo 77, fracción I, de la Constitución cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra,

[25] Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. *Gaceta Parlamentaria*, número 112, martes 8 de septiembre de 1998. http://gaceta.diputados.gob.mx/gp57_acuerdos.html

[26] Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. *Gaceta Parlamentaria*, número 110, viernes 4 de septiembre de 1998. http://gaceta.diputados.gob.mx/gp57_acuerdos.html

[27] Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. *Gaceta Parlamentaria*, número 338, miércoles 1 de septiembre de 1999. http://gaceta.diputados.gob.mx/gp57_acuerdos.html

[28] Acuerdo de la Junta de Coordinación Política. *Gaceta Parlamentaria*, número 387, viernes 12 de noviembre de 1999. http://gaceta.diputados.gob.mx/gp57_acuerdos.html

[29] Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. *Gaceta Parlamentaria*, Núm. 418, miércoles 22 de diciembre de 1999. http://gaceta.diputados.gob.mx/gp57_acuerdos.html

dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Es así como los acuerdos parlamentarios son considerados como normas para crear algún procedimiento, en particular, al interior de cada una de las Cámaras. A través de los acuerdos se permite la colaboración y la convivencia pacífica en el desarrollo de las sesiones. En la actualidad los acuerdos tienden a aumentar en número e importancia",[30] posteriormente cita diversos acuerdos parlamentarios que han sido formulados al interior de la Cámara de Diputados.

Esta investigadora analiza el fundamento constitucional de los acuerdos parlamentarios, considera que tienen como objeto el regular algún procedimiento al interior de las cámaras dejando fuera al Congreso de la Unión y a la Comisión Permanente; asimismo, reflexiona que éstos permiten la "colaboración y la convivencia pacífica en el desarrollo de las sesiones", es decir, que los considera como medios idóneos para la toma de decisiones entre las diferentes fuerzas políticas que conviven al interior del Poder Legislativo; además, señala que los acuerdos parlamentarios han crecido en número e importancia, situación con la que coincidimos plenamente con la autora, toda vez que en un gobierno dividido como el actual los acuerdos parlamentarios juegan un papel de entendimiento preponderante entre las diversas fuerzas políticas que integran el Poder Legislativo, que permite que el trabajo parlamentario se desarrolle de forma eficaz.

El tercer libro es una recopilación de ensayos donde participa la doctora **Cecilia Mora-Donatto**, con un estudio sobre ***El concepto de Acuerdo Parlamentario*****.** La autora es académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ha realizado diversos estudios en relación con el Poder Legislativo principalmente referentes a la teoría de la legislación, a la técnica legislativa, las comisiones de investigación, entre otros. También hace referencia a los acuerdos parlamentarios de una manera muy general y descriptiva, definiéndolos de la siguiente forma "los acuerdos parlamentarios se presentan como las resoluciones tomadas por los órganos de dirección y de gobierno que tienen como principal función detallar y

[30] Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*. Primera edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 53.

satisfacer las lagunas existentes en los ordenamientos aplicables a las diversas funciones parlamentarias".[31]

Para esta autora los acuerdos parlamentarios tienen como función principal desarrollar y complementar las normas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo ante la imposibilidad de que éstas prevean todos los supuestos en la que puedan ser aplicadas, es decir, los considera como normas de jerarquía inferior a la ley y al reglamento que tienen como finalidad subsanar las lagunas existentes o detallar las normas de estos ordenamientos.

Por otra parte, la investigadora establece que el fundamento jurídico para la creación de los acuerdos parlamentarios se encuentra en la CPEUM y lo afirma de la siguiente manera: "en México y tratándose del Congreso de la Unión se ha interpretado que la facultad de dictar acuerdos parlamentarios corresponde tanto al Pleno como a los órganos de gobierno de cada una de las cámaras. La anterior afirmación encuentra su fundamento en la fracción I del artículo 77 constitucional".[32]

Es interesante ver que para establecer el fundamento jurídico de los acuerdos parlamentarios es necesario interpretar el artículo mencionado en el párrafo anterior, toda vez que el mismo señala, como ya se citó, que cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, es decir, no señala expresamente que puedan dictar acuerdos, situación que sí sucede en otras constituciones como en la del Estado de Colima que señala que las resoluciones del Poder Legislativo tendrán el carácter de Decreto-Ley, Decreto y Acuerdo.[33]

---

31 Mora-Donatto, Cecilia. *Concepto de Acuerdo Parlamentario*. En Nava Gomar, Salvador O. (Coordinador) *Manual de Técnica Legislativa*. Editorial Konrad Adenauer Stiftung, México, 2004, pág. 258.

32 Íbidem.

33 *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima* "Artículo 39.- Las resoluciones del Poder Legislativo tendrán el carácter de Decreto-Ley, Decreto y Acuerdo. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente y los Secretarios y los Acuerdos solamente por los Secretarios.".

Por lo que se refiere a los órganos que crean los acuerdos parlamentarios se considera que el Pleno, los órganos de dirección y de gobierno, así como las comisiones legislativas tienen esta facultad, además de que no sólo las cámaras crean acuerdos parlamentarios, sino también el Congreso General y la Comisión Permanente que son órganos que integran el Poder Legislativo.

Toda vez que el tema del ensayo de la Doctora Cecilia Mora-Donatto es el Derecho Parlamentario, las referencias que se hacen en él sobre los acuerdos parlamentarios son poco profundas, además, en el libro *Manual de Técnica Legislativa* en donde trata el tema, no se mencionan los puntos de acuerdo.

El tercer libro, coordinado por el **Doctor Arturo Garita Alonso** con el título de ***La Función Legislativa. Senado de la República***, tiene por objeto ofrecer a los senadores un análisis ejecutivo de las disposiciones jurídicas sobre la organización y funciones de este órgano de participación democrática, lo cual realiza aplicando el método expositivo de preguntas y respuestas.

En relación con las proposiciones con punto de acuerdo el funcionario, con base en las disposiciones legales y reglamentarias, señala sus requisitos formales, ante quién se presentan, cómo se da el turno a comisiones, cómo puede evitarse el turno, cuál es el trámite que dan las comisiones a las proposiciones, cómo se debaten en el Pleno los dictámenes relativos a las proposiciones, cuál es el trámite que siguen después de aprobados y cuál es el trámite que sigue en las respuestas que recaen a estos puntos de acuerdo.

Por otro lado, el autor define a los acuerdos parlamentarios de la siguiente forma “son normas internas específicas que regulan una situación en lo particular, la facultad de dictar acuerdos parlamentarios corresponde tanto al Pleno como a los órganos de gobierno de cada cámara. Se trata de resoluciones internas que se determinan conforme a las prácticas vigentes con el objeto de unificar criterios que tienen como finalidad subsanar o detallar las normas establecidas por la Ley o el

Reglamento, esclareciendo un supuesto normativo determinado."[34] De tal suerte que este autor señala que los acuerdos parlamentarios son normas que tienen como finalidad el colmar las lagunas de la ley y el o los reglamentos, sin embargo, se considera que su función es mucho más amplia, como aquéllos que confieren a una persona la titularidad de una unidad administrativa de alguna de las cámaras, en estos casos no se está llenando una laguna o detallando una norma sino que se está concretando una facultad.

Asimismo, en la obra mencionada Arturo Garita señala que los acuerdos parlamentarios pueden ser expedidos por las comisiones, la Mesa Directiva o la Junta de Coordinación Política y que su fundamento jurídico es el artículo 77, fracción I, de la Constitución, sin embargo, en cuanto a su vigencia refiere "… su trascendencia en el trabajo legislativo y parlamentario es únicamente para la legislatura que los aprueba, aunque en ocasiones sirven de precedente para legislaturas posteriores e incluso, llegan a tener vigencia."[35] El Doctor Garita menciona que los órganos de gobierno y las comisiones tienen facultad para emitir acuerdos parlamentarios y en cuanto a su vigencia no profundiza en que ésta depende del objeto del acuerdo parlamentario, ya que efectivamente algunos acuerdos parlamentarios culminan su vigencia al momento en que es cumplido el objeto para el cual fue creado; en otras ocasiones aun cuando éste no se haya cumplido, por la naturaleza del mismo, culmina su vigencia al término de la legislatura; y en otros supuestos el acuerdo parlamentario puede subsistir a una legislatura y seguir vigente.

Por otra parte, la única investigación que se encontró sobre los acuerdos parlamentarios fue la realizada por **Marineyla Cabada Huerta**, quien laboró como investigadora en el Centro de Estudios e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, donde publicó en la revista Quórum Legislativo dos artículos denominados ***Naturaleza del Acuerdo Parlamentario*** en

---

34 Garita Alonso, Arturo y otros. *La Función Legislativa, Senado de la República*. Primera edición, Editorial Diseño 3, México, 2012, pág. 180.

35 Ídem, pág. 181.

los años 2004 y 2007, que básicamente se refieren a la misma investigación sólo que la realizada en 2007 enriquece la que llevó a cabo tres años antes, por lo que solamente nos referiremos a esta última. En este artículo no hay pregunta de investigación, objetivo, hipótesis y metodología, se trata de un artículo de la revista especializada en temas legislativos que se publica en la Cámara de Diputados.

La autora primeramente hace unas breves consideraciones sobre la existencia y autonomía del Derecho Parlamentario, así como las fuentes del mismo, considerando al acuerdo parlamentario como parte de ellas. Posteriormente define los acuerdos parlamentarios, reflexionando sobre las diferentes acepciones que tiene la palabra acuerdo y la palabra parlamentario, concluyendo que éste es una "determinación o resolución emanada de una o ambas cámaras del Poder Legislativo Federal y que tiende a regular situaciones relacionadas con el funcionamiento interno de las mismas".[36] Desafortunadamente con esta definición deja fuera a los acuerdos parlamentarios que tienen como objeto la organización de los órganos del Poder Legislativo, además de dejar fuera a los acuerdos parlamentarios que tienen como origen al Congreso General y a la Comisión Permanente, que también son órganos del Poder Legislativo.

Sin embargo, resulta significativo que por primera vez un autor analice la naturaleza jurídica de los acuerdos parlamentarios, situación que hace Marineyla Cabada de la siguiente forma:

> "Dado el carácter eminentemente político del órgano emisor, resulta lógico afirmar que el origen o naturaleza primigenia del acuerdo parlamentario es sin duda de orden político…. sin embargo, gran parte de estos acuerdos parlamentarios contienen reglas para el funcionamiento interno de la cámara, reglas de conducta adoptadas por los miembros de la asamblea, que les generan derechos y les imponen obligaciones en el desempeño de sus actividades y que, por lo tanto, se han concebido como verdaderas normas jurídicas constitutivas de una fuente real en el Derecho Parlamentario Mexicano."[37]

De tal suerte que para Marineyla Cabada los acuerdos parlamentarios tienen dos tipos de naturaleza jurídica, uno de carácter político que deriva de la integración de

[36] Cabada Huerta, Marineyla. Op. cit., pág. 12.
[37] Ídem, pág. 14.

órgano emisor, es decir, de la naturaleza que guardan los integrantes del Poder Legislativo y otro de orden eminentemente jurídico, tomando en cuenta el contenido del acuerdo, de tal manera que esta autora considera a los acuerdos parlamentarios como formalmente políticos y materialmente jurídicos o normativos.

Por nuestra parte consideramos que los acuerdos parlamentarios por tener como origen el Poder Legislativo, adquieren formalmente esa categoría y por lo que se refiere al aspecto material, como veremos más adelante, dependerá del objeto del mismo ya que en algunas ocasiones efectivamente pueden tener el carácter normativo o legislativo, pero también pueden ser eminentemente administrativos como cuando a través de ellos se designa a una persona a ocupar un cargo administrativo como sería el de Secretario General de la Cámara de Diputados. Sin embargo, no podemos perder de vista que el objeto material de los acuerdos parlamentarios es la organización y funcionamiento de los órganos que integran el Poder Legislativo.

Por otra parte, la autora analiza, aunque no de manera profunda, el fundamento jurídico de los acuerdos parlamentarios, señalando que el artículo 77, fracción I, constitucional es la base jurídica de la existencia de los mismos, sin embargo, no profundiza en el análisis de lo que debe entenderse por resoluciones económicas, tampoco cuestiona la existencia de los acuerdos parlamentarios en la Comisión Permanente y en el Congreso General, ni hace un análisis histórico de la forma como el tema objeto de estudio fue regulado en las diversas constituciones que tuvieron vigencia en nuestro país o cómo se regula actualmente en las diversas constituciones de las entidades federativas.

Asimismo, hace algunas reflexiones sobre la jerarquía que tienen los acuerdos parlamentarios, así como el efecto vinculatorio de los mismos, no sin señalar que no todos los acuerdos parlamentarios tienen el carácter de norma jurídica, lo cual refuerza nuestra posición de que los acuerdos parlamentarios materialmente no nada más son de carácter legislativo sino que también pueden ser administrativos:

> "La mayoría de los acuerdos parlamentarios tienen materialmente el carácter de norma jurídica ya que prescriben conductas encaminadas a proveer elementos para el correcto desarrollo de los trabajos legislativos y las actividades parlamentarias, dependiendo invariablemente su obligatoriedad de la discusión y aprobación que de ellos realice la mayoría de los miembros que integran la asamblea política que los origina, por lo que únicamente tienen efectos vinculatorios con los mismos legisladores."[38]

En este aspecto la autora en comento no considera que existan algunos acuerdos parlamentarios que son emitidos en el interior de los órganos que integran el Poder Legislativo y que sí tienen efectos vinculatorios con personas diferentes a los legisladores, muchos de ellos impactan en la Administración Pública, como por ejemplo, podemos mencionar que el artículo 69 de la Constitución en su párrafo segundo establece:

> "**ARTÍCULO 69**. En la **apertura** de **sesiones ordinarias** del **primer periodo** de cada año de ejercicio del Congreso, el **Presidente de la República presentará** un **informe por escrito** en el que **manifieste** el **estado general** que guarda la **Administración Pública del país**. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus cámaras el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.
> 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 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.
> …".

Para cumplir con esta atribución y toda vez que no hay una ley reglamentaria sobre esta facultad, el Pleno del Senado de la República el día 5 de septiembre de 2013 aprobó el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política en el que solicita la comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público para el análisis del primer Informe de Gobierno en materia económica, a fin de que dé cuenta de las iniciativas que comprenden el paquete económico del ejercicio fiscal de 2014.[39] En este acuerdo se establece la obligación del Secretario a comparecer ante el Pleno

---

38 Ídem, pág. 15.

39 Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, relativo a la comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público para el análisis del primer Informe de Gobierno en materia económica y a fin de que dé cuenta de las iniciativas que comprenden el paquete económico del ejercicio fiscal de 2014. Publicado en el *Diario de los Debates* del Senado de la República el 5 de septiembre de 2013.

de la Cámara de Diputados, en el día y hora que en el mismo se señala, asimismo, se establece el formato de la comparecencia; por tal motivo este acuerdo parlamentario sí tiene efectos vinculatorios para el servidor público, además de impactar en la Administración Pública Federal.

Otro punto novedoso de esta investigación es la propuesta que realiza de clasificación de los acuerdos parlamentarios según el órgano que los emite, así como desde el punto de vista de su objeto, terminando su estudio con algunas conclusiones,[40] entre las que destacan las siguientes:

- "Los acuerdos parlamentarios se nutren esencialmente del elemento consuetudinario, objetivado en el reconocimiento de los usos y prácticas parlamentarias; son el resultado de las negociaciones entre las diversas fuerzas políticas representadas en un órgano legislativo."
- "Los acuerdos parlamentarios son constitucionalmente la expresión más pura de la facultad de autodeterminación del Poder Legislativo."
- "Los innumerables imprevistos y contingencias que presenta continuamente el desarrollo de las tareas parlamentarias y legislativas, así como la doble naturaleza política y jurídica del acuerdo parlamentario, lo han convertido en el instrumento por excelencia para solucionar conflictos relacionados con los aspectos de conducción política, orgánica, funcional y de representación externa del órgano legislativo."
- "Existen tantas clases de acuerdo como objetos, circunstancias o materias requieran de este instrumento; sin embargo, el objeto de cada acuerdo otorga además criterios para determinar aspectos relacionados con su jerarquía y vigencia."

Es indubitable que la investigación realizada por Marineyla Cabada contiene elementos muy valiosos sobre los acuerdos parlamentarios y sus conclusiones son de tomarse en consideración.

El segundo ensayo que hace referencia a los acuerdos parlamentarios, aun cuando éstos no son el objeto principal del mismo, fue escrito por **Héctor Rafael Ortiz Orpinel** quien, dentro de otros cargos, ha sido Coordinador de los Diputados del Grupo Parlamentario del PAN en Chihuahua en la LXVIII Legislatura, realizó y publicó en la revista Quid Iuris un estudio del ***acto parlamentario*** y al clasificar los diferentes actos y tipos de actos parlamentarios define al acuerdo parlamentario

[40] Cabada Huerta, Marineyla. Op. cit., pp. 37 y 38.

como “una resolución respecto de un asunto o negocio que, aprobado por mayoría o unanimidad, supone la determinación plenaria de un órgano colegiado de carácter deliberativo”.[41] Como se puede observar, para este autor los acuerdos parlamentarios son aquellas resoluciones que toma un cuerpo colegiado dentro del Poder Legislativo de los asuntos o negocios que le son sometidos a su consideración.

Héctor Ortiz considera que el objeto de los acuerdos parlamentarios es “unificar criterios en ausencia de normatividad expresa, ambigüedad o evidente desactualización de los preceptos parlamentarios”,[42] es decir, con esta definición el autor considera que los acuerdos parlamentarios sirven para integrar la normatividad interna dentro del Poder Legislativo, dejando fuera a aquellos que crean e integran algunos órganos o los que regulan determinadas actividades o acontecimientos dentro de este poder, entre otros; por lo que consideramos que el objeto de los acuerdos parlamentarios es mucho más amplio que la visión que tiene el autor de los mismos.

Por último, señala que los acuerdos parlamentarios tienen como base el principio de la Teoría de Representación al señalar que éstos suponen “la participación de los miembros en la toma de decisiones que inciden en el desarrollo de las deliberaciones propias de la asamblea”.[43] De tal suerte que las reflexiones que Héctor Ortiz realiza sobre el acuerdo parlamentario son muy limitadas y no permiten conocer a profundidad algunos aspectos del mismo, tales como el fundamento jurídico para su creación, los órganos que los pueden formular, el fin que éstos persiguen, su naturaleza jurídica, etc., lo cual demuestra una vez más que el tema en cuestión ha sido poco estudiado.

Por su parte, el **Licenciado Juan Manuel Escuadra Díaz**, también investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de

41 Ortiz Orpinel, Héctor Rafael. *Revista Quid Iuris del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua*. Vol. 18, Núm. 26, enero-junio 2012, pág. 123.
42 Íbidem.
43 Íbidem.

Diputados, publicó en el año 2008 en la Revista Quórum, especializada en temas legislativos, un artículo denominado ***Naturaleza y Alcance de los Puntos de Acuerdo***. En este artículo, el autor realiza un estudio de los conceptos básicos del Estado mexicano: República, Representación, Democracia y Federalismo; aborda la división de poderes y, mediante ejemplos, analiza la colaboración que existe entre ellos para el ejercicio de algunas de las atribuciones que la CPEUM les otorga, así como los tipos de resoluciones que puede emitir cada uno de los órganos en que se divide el poder del Estado mexicano.

Posteriormente, el autor describe los procedimientos que deben seguir las iniciativas de Ley o Decreto, así como las proposiciones con punto de acuerdo, para concluir en un análisis del gran incremento que han tenido estas últimas en el Poder Legislativo, generándose con ello, según este autor y de manera indirecta, retraso en la dictaminación de las iniciativas de leyes o decretos por el cúmulo de asuntos en las comisiones.

En razón de lo anterior, el Licenciado Escuadra Díaz realiza las siguientes propuestas para que las sesiones del Pleno y de las comisiones sean más ágiles y productivas:[44]

- Que se omita la lectura y en su caso discusión en el Pleno de la Asamblea, de los puntos de acuerdo que sean presentados, turnándolos directamente a la Comisión o comisiones que resulten competentes, a efecto de que éstas se aboquen al conocimiento y análisis del asunto propuesto;
- Que en un máximo de cinco días la Comisión se pronuncie sobre la pertinencia de su tramitación o desechamiento, para someterlo en su caso ante el Pleno, que sesione los días miércoles para desahogar exclusivamente este tipo de asuntos;
- Que se confiriera a las comisiones dictaminadoras atribuciones para resolver las proposiciones con punto de acuerdo que les fueran turnadas, por lo que cada Comisión comunicaría a la Asamblea el sentido del acuerdo adoptado, para efectos de simple conocimiento;

[44] Escuadra Díaz, Juan Manuel. *Naturaleza y alcance de los puntos de acuerdo*. Cámara de Diputados, *Revista Quórum Legislativo Núm. 94*, Agosto-Septiembre 2008, pág. 139.

- Considerando que pudieran existir proposiciones con punto de acuerdo de relevancia o interés especial para los legisladores, podría reservarse como atribución exclusiva de la Junta de Coordinación Política la presentación de Proposiciones ante el Pleno para que se decida sobre su pertinencia y en su caso sobre su urgente y obvia resolución, para que se proceda a discutirlo y votarlo en forma inmediata, y
- Que la Junta de Coordinación Política tenga la facultad de proponer que sea revisada alguna determinación emitida por una o varias comisiones derivadas de una proposición con punto de acuerdo.

Se puede concluir que en las bibliotecas de los poderes Legislativo y Judicial existen pocas investigaciones sobre los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo, por lo que se procedió a consultar el tema objeto de investigación en algunas bases de datos, obteniendo el siguiente resultado:

Cuadro No 6
Resultados de la búsqueda en bases de datos sobre investigaciones relativas a acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo emitidos en el Poder Legislativo Mexicano

Base Consultada	Término buscado	Registros encontrados	Investigaciones que tienen que ver con el objeto de estudio
Scielo.org (México) http://www.scielo.org.mx	Acuerdo Parlamentario	0	0
Scielo.org (México) http://www.scielo.org.mx	Resolución Económica	1	0
Scielo.org (México) http://www.scielo.org.mx	Punto de Acuerdo	37	0
Redaylic http://www.redalyc.org/	Acuerdo Parlamentario	50	*El fortalecimiento del Poder Legislativo: ¿Por dónde empezar?* Ingrid Sada, Heidi Sada Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, 2006 I(I)
Redaylic http://www.redalyc.org/	Resolución Económica	0	0
Redaylic http://www.redalyc.org/	Punto de Acuerdo	10	0

Como podemos observar en los resultados de la investigación realizada en estas bases de datos, únicamente se encontró la investigación de **Ingrid y Heidi Sada**, quienes laboraron en el año de 2006 en la División de Estudios Políticos del CIDE

en el desarrollo del Programa "Evaluación del Desempeño Legislativo". Ambas investigadoras escribieron en la revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana un artículo denominado ***El fortalecimiento del Poder Legislativo: ¿Por dónde empezar?*** y sostienen que es de suma importancia que se modifique la normatividad interna del Poder Legislativo y su LOCGEUM para que haya certidumbre en el proceso legislativo que realiza el Congreso al crear, modificar o extinguir las normas constitucionales y legales, así como con el objeto de que ese proceso sea eficiente, eficaz y transparente.

La importancia de este artículo, en relación con el objeto de la investigación de los acuerdos parlamentarios, toda vez que el tema lo aborda de manera adyacente, radica en que las investigadoras consideran que los acuerdos parlamentarios son "facilitadores del trabajo legislativo … han sido el lubricante que ha mantenido en vigor el proceso parlamentario … por representar una pronta solución para la mejora del trabajo interno de las cámaras".[45]

Estas autoras ponen de manifiesto la gran importancia que adquieren los acuerdos parlamentarios para agilizar el proceso legislativo, permitiendo que el trabajo que se desarrolla al interior del Congreso se lleve a cabo de manera continua y transparente, a través de la conciliación por medio de los acuerdos parlamentarios de los diversos intereses de las fuerzas políticas en él representadas, siendo ésta la única aportación que hacen al tema objeto de la presente investigación.

En síntesis, la revisión de los antecedentes de investigación sobre los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo arrojaron los siguientes resultados:

a) Existen muy pocos estudios o investigaciones sobre estos temas;
b) La mayoría de los autores hacen referencia a ellos de forma tangencial, ya que no son la parte fundamental de su objeto de estudio;

[45] Sada, Ingrid. y Sada, Heidi. *El fortalecimiento del Poder Legislativo: ¿Por dónde empezar?*. Iberoforum. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, Volumen I, Número I, México, 2006, pág. 2.

c) En aquellos casos que sí son el objeto principal de estudio, la investigación es poco profunda como es el caso de las tesis de licenciatura;

d) En los artículos de las revistas especializadas en temas parlamentarios los estudios son muy valiosos, sin embargo, la amplitud de los mismos es poco profunda, y

e) En todos los casos, los autores coinciden en la importancia que tienen los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo en el Poder Legislativo, pero en ninguno analiza la trascendencia y el impacto que éstos tienen en la Administración Pública.

Capítulo II. Marco teórico y conceptual

S U M A R I O:

1 Estado, poder, atributos y fines. 2 Formas de Estado y de Gobierno. 3 La división de poderes, interdependencia, pesos y contrapesos, así como órganos constitucionales autónomos. 4 El Poder Legislativo, sus antecedentes y los órganos que lo integran. 5 El Derecho Parlamentario y el Control Parlamentario. 6 La Administración Pública

Consideramos necesario, antes de abordar el tema objeto de la presente investigación, revisar desde la perspectiva de la Ciencia Política, la Ciencia Jurídica y la Ciencia de la Administración Pública al Poder Legislativo dentro del propio sistema constitucional mexicano, iniciando desde los principios básicos de nuestro orden jurídico, en especial en relación con la forma de Estado y de gobierno establecidos en nuestra carta fundamental, así como con la división de poderes. Dentro de este último tema analizaremos los antecedentes del Poder Legislativo y los órganos que lo integran, para posteriormente abordar el tema del Derecho Parlamentario y la Administración Pública.

1 Estado, poder, atributos y fines

Sobre la idea del Estado existe una inmensidad de estudios y reflexiones en disciplinas diversas, entre ellas el Derecho, la Ciencia Jurídica, la Ciencia Política, la Sociología Política, la Administración Pública, la Filosofía Política. Ante todo, representa un proceso para construir un orden y sistema de poder.

Desde la época del desarrollo de la ciencia del Estado hasta nuestros días, ha habido una gran variedad de definiciones del concepto Estado. Según González Uribe[46] hay cuatro posiciones fundamentales desde las cuales se aborda el concepto del Estado: la deontológica, la sociológica, la jurídica y la política.

[46] González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1977, pág. 156.

Las definiciones deontológicas, como su nombre lo indica, son aquellas que nos proponen una idea de Estado determinándolo por un contenido específico de fines, normas o valores que debe realizar. Un ejemplo de esta posición es Aristóteles, para quien el Estado (*la polis*) es "una masa de hombres de este género, que posee todo lo preciso para satisfacer las necesidades de la existencia";[47] o bien, es una multitud de hombres que sea suficiente para procurarse aquellas cosas que son necesarias para vivir bien. El bien común constituye desde entonces el elemento indispensable para la caracterización de todo recto orden político.

Las definiciones sociológicas del Estado son aquellas que conciben a éste como una agrupación social cuya nota específica es la calidad de su poder. Max Weber es el representante más destacado de esta tendencia, quien señala que no es posible definir el Estado por su fin, porque todos los fines que se pueden atribuir al Estado han sido también perseguidos por otras formas de unión social. Para este autor hay que recurrir al medio que es específico del Estado, o sea, el poder como monopolio y a los demás caracteres que han sido propios de él. Resulta así el Estado un orden jurídico administrativo al cual se orienta el obrar realizado en función del grupo por un cuerpo administrativo y cuyo valor se reclama no sólo para los miembros de la comunidad, sino para todo obrar que se realice en el territorio dominado.

"El Estado, al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia, es decir, considerada como tal. Para que se sostenga es necesario, pues, que los súbditos acaten la autoridad que pretenden tener quienes a la sazón la ejercen."[48] Para Max Weber el Estado es una comunidad humana establecida dentro de los límites de un territorio, la cual reclama para ella el monopolio de la legítima violencia.

---

47 Aristóteles. *La Política*. Traducción de Antonio Gómez Robledo. Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1973, Libro II, p.81.

48 Weber, Max. *El político y el científico.* Primera edición: 1994. Décimo primera reimpresión, Editorial Coyoacán, S.A. de CV., México 2010, pág. 9.

Las definiciones jurídicas de Estado son aquellas que derivan de la escuela del formalismo jurídico que pretende reducir los problemas de la teoría política a fórmulas de Derecho. Así para Kelsen, el Estado es la totalidad de un orden jurídico en cuanto constituye un sistema que descansa en una norma hipotética fundamental, es la personificación metafórica del orden jurídico total y, de esta forma, el Estado tiene distintas facetas, pues aparece como voluntad supraindividual, orden de poder, autoridad, orden jurídico, orden coactivo:

> "El Estado es una ordenación de la conducta humana…consiste en que la conducta recíproca de los hombres está ordenada de determinado modo… ordenación como sistema de normas, preceptos. Las normas no expresan lo que acontece y tiene que acontecer forzosamente sin excepción, sino que determinan lo que debe acontecer, aunque de hecho no siempre acontezca… No se puede entender la esencia del Estado sino pensando en que del mismo emanan deberes que obligan a los hombres a una conducta recíproca determinada, en tanto que permanecen dentro de la sociedad política. La voluntad del Estado es algo distinto de la voluntad de los hombres que le están sometidos, es algo más que la suma de estas voluntades, está por encima de ellos.
>
> El orden estatal se diferencia ante todo de los demás órdenes sociales en que es coactivo, ordena una coacción… Existen dos actos típicos de coacción, la pena y la ejecución forzada. El fin de esta amenaza coactiva es provocar una conducta en los hombres que haga innecesaria la coacción. Conforme a este fin los hombres deben comportarse de tal modo que su conducta no constituya el supuesto para que se produzca la consecuencia coactiva. De lo dicho se deduce que el aparato coactivo, al que se suele hacer referencia para caracterizar al Estado, es idéntico al orden jurídico. Las normas que forman el orden estatal son las jurídicas.
>
> He desarrollado la tesis de que Estado y Derecho coinciden, en tanto que el Estado como orden es idéntico a la ordenación jurídica, total o parcial, y el Estado como sujeto jurídico o persona, no es más que la personificación del orden jurídico, total o parcial."[49]

Por su parte, las definiciones políticas son aquellas en las que se hace hincapié en lo que el Estado destaca como una formación característica de la vida política. En este caso está el español Sánchez Agesta quien considera al Estado como "una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido

[49] Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México 1980, *Capítulo I La esencia del Estado*, pp. 107-128. Para Léon Duguit el Estado es una agrupación humana, fijada sobre un territorio determinado, apuntando como nota distintiva la diferencia entre gobernantes y gobernados. Duguit Léon, Traité de droitconstitutionnelParís 1921.

por un cuerpo de funcionarios y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad."[50]

Las cuatro posiciones para definir al Estado nos dan un panorama muy amplio y preciso de los elementos que intervienen en el concepto Estado, un análisis de las mismas nos revela la presencia de dos grupos de elementos: los externos, visibles y materiales; y los internos, invisibles o espirituales. Los primeros elementos son los hombres que componen el Estado y el territorio sobre el cual se asientan; los segundos, el poder o autoridad, el orden normativo que hace posible la vida armónica de los hombres y el fin ético que persigue.

En relación con los elementos externos del Estado, hombres y territorio, podemos decir que las personas humanas están unidas entre sí por múltiples vínculos de solidaridad y forman una sociedad. Esa sociedad humana está establecida permanentemente en una porción determinada de la superficie terrestre, ahí vive, trabaja, se desarrolla y alcanza la perfección de su ser; sin embargo, el Doctor Sergio Márquez hace la siguiente reflexión respecto a este elemento: "Se dice que un Estado que pudo serlo, sin tener territorio, fue el pueblo israelí; Theodor Herzl, en *El Estado Judío* (1896) proyectaba la construcción de un Estado judío en la Palestina otomana, lo que chocó con las posiciones mayoritarias del rabinato de la diáspora, que vieron en él una sustitución laica del ideal religioso. Israel no tuvo territorio hasta el año de 1948 cuando se le dotó de un territorio propio, pero su existencia no se dudaba desde antes, puesto que tenía población y un gobierno que luchaba por su pueblo y buscaba un territorio para asentarse."[51]

Respecto de los elementos internos podemos señalar que en esa sociedad, los hombres no están colocados en un mismo plano de igualdad, sino que unos gobiernan y otros son gobernados, es decir, se trata de una sociedad jerarquizada. Los gobernantes ejercen una serie de funciones y usan un conjunto de facultades

---

50 Sánchez, Agesta. *Definición de Estado*. *Enciclopedia Jurídica*. Consultado en la página de internet el 18 de mayo de 2015: http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/estado/estado.htm

51 Márquez Rábago, Sergio R. *Derecho Constitucional en México.* Segunda edición, Editorial PorrúaPrint, México, 2015, pág. 70.

que, en términos generales, se denominan autoridad. Ese poder se manifiesta ya sea en forma general –leyes, reglamentos– ya sea en forma particular o concreta. El poder del Estado es supremo, por encima de él no hay ningún otro poder social, económico o político. Tiene la facultad de decidir, en última instancia, de todos los problemas de su competencia y de ejercitar el monopolio de la coacción física.

El poder del Estado no es arbitrario, aparece sometido a las normas jurídicas que le señalan cauces para su acción y límites objetivos. El Estado moderno se presenta como un Estado de Derecho, crea el Derecho positivo, lo aplica y lo sanciona, pero al mismo tiempo se somete a él. Es característica ineludible del Estado moverse y desarrollarse bajo un orden jurídico.

Asimismo, la actividad toda del Estado aparece encaminada a una serie de fines concretos y particulares que se unifican en un fin total, el bien público de la comunidad entera.

De todas estas reflexiones, González Uribe llega a una definición conceptual del Estado al cual considera como "Una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana".[52]

Este autor define conceptualmente al Estado sustrayendo los elementos esenciales de las definiciones deontológicas, sociológicas, jurídicas y políticas, coincidiendo fundamentalmente con las mismas y reuniendo sus cualidades esenciales.

Conforme García Máynez, el Estado se puede definir como "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio"[53], de la definición se desprenden tres elementos esenciales: la población, el territorio y el poder. Según este autor el poder político se manifiesta a través de

---

52 González Uribe, Héctor. Op. cit., pág. 162.

53 García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Quincuagésima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 98.

una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen el ámbito personal y espacial de validez de orden jurídico creado o reconocido por el Estado.

Lugar común en este enfoque jurídico es el reconocimiento de los elementos constitutivos del Estado: población, territorio, gobierno. Sin embargo, hay autores como González Uribe que consideran al orden jurídico y al fin teleológico como elementos esenciales del Estado.

Por otra parte, el análisis del poder debe partir de la Ciencia Política, ya que es en el Estado en donde se da la unidad del poder. Este enfoque se centra en el poder, sus distintas facetas, como base para el análisis del Estado.

> "El poder, designa la capacidad o posibilidad de obrar, es una relación entre los hombres y se debe inmediatamente añadir que se trata de una relación tríadica. Se refiere a la influencia voluntaria de un individuo o de un grupo sobre la conducta de otro individuo o grupos, adquiere el papel más importante en la política, y en relación con los fenómenos políticos. Para Weber, las relaciones de mandato y obediencia más o menos continuas en el tiempo, que se hallan típicamente en la relación política, tienden a basarse no solamente en fundamentos materiales o en la pura costumbre de obedecer que tienen los sometidos sino también en un especifico fundamento de legitimidad y de esa situación, o es designado con la palabra autoridad. Se basa en la creencia del carácter sacro, del poder "existe desde siempre" su fuente es "la tradición", que impone también vínculos al contenido de los mandatos que el "señor" imparte a los súbditos".[54]

Duverger presenta una anatomía del poder, empieza por aclarar que no todo poder es político, para lo que establece una primera diferencia entre poder político y poderío:

> "El poderío es la ley del más fuerte, que puede constreñir materialmente al más débil a inclinarse. El poderío es omnipresente, ya que resulta de la desigualdad de las fuerzas. La fuerza física es el elemento esencial del poderío. La fuerza económica, el que puede privar a un hombre de su subsistencia, la autoridad de los patronos. Las técnicas de encuadramiento de los hombres en el seno de organizaciones colectivas –partidos, sindicatos, gremios etc.- Si bien se obedece sólo porque se está coaccionado a hacerlo, por la presión física, la dominación económica o el encuadramiento colectivo, en ello no existe poder sino solamente poderío; el poder aparece cuando los que obedecen creen que es normal la obediencia, que es bueno, justo, legítimo… La noción de legitimidad es uno de los elementos fundamentales

[54] Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. Tomo II. Décima tercera edición, Editorial Siglo XXI, México, 2002, pág. 1190.

> del poder, no es más que un sistema de creencias, para aquellos que creen que el poder debe reposar en la elección popular de los gobernantes, los gobernantes son legítimos si emanan de elecciones libres… Diversos sistemas de legitimidad se oponen, el poder es legítimo a los ojos de una parte de la población e ilegítimo a los ojos de otra parte de la población.
>
> Si se estudia de forma comparativa el poder en todos los grupos humanos, se podrán descubrir las diferencias eventuales de naturaleza entre el poder en el Estado y el poder en los otros grupos. En cambio, si se estudia en el marco único del Estado se impide la comparación… El estudio del poder en el Estado se tiene en el caso de las instituciones políticas oficiales del Estado… En las sociedades modernas el Derecho es uno de los instrumentos esenciales del poder, pero no toda la actividad del Estado se da en el marco del Derecho y un análisis puramente jurídico de las instituciones políticas daría una visión parcial y falsa. Pero una gran parte de la actividad del poder se realiza a través del Derecho. Las constituciones, los códigos, las leyes, reglamentos, decisiones administrativas, las sentencias de los tribunales son procedimientos de acción fundamentales del poder. En ellos se fundan sus dos elementos, el elemento coacción y el elemento legitimidad. El Derecho es un elemento del poder, un medio de acción del poder, una forma del poder. Organiza el poder, institucionaliza el poder, contribuye a legitimarlo. Pero no obstante, comporta también elementos de garantía contra el poder."[55]

Para Norberto Bobbio el poder entendido desde el punto de vista social, es decir, en relación de la vida del hombre en sociedad es "la capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre: poder del hombre sobre el hombre. El hombre no sólo es el sujeto sino también el objeto del poder social"[56] De esta forma el poder social es la capacidad de un gobierno de impartir órdenes a los ciudadanos, en donde dicha capacidad proviene de un orden jurídico que define la esfera o el ámbito en el cual el gobierno puede determinar la conducta de sus ciudadanos, ya que el gobierno no tiene el imperio legal para determinar todas las conductas de los ciudadanos, solamente puede determinar la conducta de los ciudadanos que tienen relevancia social.

Para los enfoques historicistas, en la prehistoria solamente hay barbarie, la historia empieza con las organizaciones políticas que se va dando el hombre y, que a su vez, fueron marcando la frontera entre barbarie y civilización, en otras palabras, antes de la aparición de la primera forma de Estado no hay historia, hay prehistoria: "La historia universal es el proceso mediante el cual se da la educación del hombre

---

55 Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Editorial Ariel, Barcelona, 1970, pp. 30-31.

56 Bobbio, Norberto y otros. Op. cit., pág. 1190.

de lo desenfrenado de la voluntad natural a lo universal y a la libertad subjetiva. El Oriente sabía y sabe, que solamente uno es libre, el mundo griego y romano que algunos son libres, el mundo germánico sabe que todos son libres…"[57]

Aspecto relevante son los atributos del Estado, empezando por el de la soberanía, la potestad suprema, indivisible e inalienable, que hace que sobre el poder del Estado no puede haber otro poder, por ello es que el poder no se comparte, a riesgo de debilitar al Estado mismo. Los planos de la soberanía son internacional y nacional, ya que el Estado debe reafirmarse sobre otras potencias e intereses externos, y sobre los grupos internos. A manera de ejemplo, y entre muchos otros, está el de los países latinoamericanos del siglo XIX en que la Iglesia católica era un gran factor real de poder y ejercía una gran influencia en la sociedad y en el gobierno, contrarrestando al poder del Estado en formación.[58]

Para Norberto Bobbio la soberanía es un concepto jurídico-político que "sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar entre ésta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto, tal concepto está estrechamente vinculado al de poder político: en efecto, la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho".[59] Es importante mencionar que en las distintas formas de organización del poder que se han dado en la historia de la humanidad, en todas podemos encontrar siempre

---

57 Hegel, GWF. *Lecciones sobre la filosofía de la Historia Universal*, *Revista de Occidente*, Madrid, 1974. O como lo denomina Vico: el estado ferino, un primitivismo, asocial, al que siguieron la autoridad familiar, económica y la civil. Vico Giambattista, Ciencia nueva, FCE, 1941.

58 También está el caso de los Estados Unidos, cuando el presidente Woodrow Wilson declara, en 1912, ante el crecimiento de los monopolios empresariales, que sobre el poder del Estado norteamericano no puede estar ningún otro poderío económico: "El mayor monopolio de este país es el monopolio del dinero… la labor del gobierno es organizar el interés común en contra de los intereses especiales". Hofstadter Richard, *La tradición política norteamericana y los hombres que la formaron*, pp. 245-246, FCE, México 1984. Y en el mismo sentido se pronunció el presidente Barack Obama en el año 2008 frente a las empresas calificadoras de riesgo que llevaron a la crisis económica de ese año, el Estado debe supervisar que los intereses especiales no afecten al bienestar general.

59 Bobbio, Norberto y otros. Op. cit., pág. 1483.

una autoridad suprema, aunque el concepto de soberanía fue acuñado por Jean Bodin en el siglo XVI.

Para Jorge Machicado, "El fundamento del Estado moderno es *la soberanía*, que es el reconocimiento efectivo por parte de los demás, de que su autoridad gubernativa es suprema. El concepto de soberanía surgió cuando los europeos de los siglos XVI y XVII empezaron a buscar fundamentos laicos sobre los que basar la autoridad de los incipientes estados nacionales. En el campo de las relaciones internacionales, un Estado soberano es igual a los demás: puede gobernar su propio territorio, declarar la guerra, o regular su estructura política, por ejemplo. El Derecho internacional contemporáneo y los tratados que vinculan a las naciones han modificado, sin embargo, la libre soberanía absoluta concebida hace cuatro siglos. (Latín "super amus", 'señor supremo') entendida ésta como la voluntad política que posee un pueblo con derecho a tomar decisiones para determinarse y manifestarse con independencia de poderes externos. Si la *voluntad política* se ejerce hacia sus ciudadanos se llama *imperium* y si es ejercida hacia el exterior, hacia otros Estados, se llama *soberanía"*.[60]

Por su parte, Hermann Heller considera que "La soberanía es la cualidad de la independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva. Este concepto en su aspecto positivo significa que la unidad de voluntad a la que corresponde la soberanía es la unidad decisoria universal suprema dentro del orden de poder de que se trate".[61]

Otro atributo del Estado es el que detenta el monopolio del uso legítimo de la fuerza, es decir, el apoyo que tiene la organización gubernamental y su capacidad de coacción respaldada por las fuerzas armadas, militares y civiles, así como el sistema de justicia penal, incluyendo el sistema penitenciario, principalmente.

---

60 Machicado, Jorge. *La Soberanía Apuntes Jurídicos*. Consulta en internet el día 06 de enero de 2014 http://jorgemachicado.blogspot.mx/2013/06/que-es-la soberania.html#sthash.s0lcQagF.dpuf

61 Heller, Hermann. *La Soberanía, contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*. Segunda edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág. 197.

Por regla general, las normas jurídicas enlazan determinadas consecuencias al incumplimiento de los deberes que el derecho objetivo impone, entre las derivadas de la inobservancia de un precepto jurídico cualquiera, una de las más características es la sanción, la cual puede ser definida como "la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado".[62] Como toda consecuencia de derecho, la sanción se encuentra condicionada por la no realización del supuesto normativo, es decir, por la inobservancia de un deber establecido por una norma. Es importante señalar que la sanción no debe ser confundida con los actos de coacción, aquélla es una consecuencia normativa y estos constituyen su aplicación o realización efectiva: "coacción es, por tanto, la aplicación forzada de la sanción"[63], en un caso práctico sería cuando un juez dicta una sentencia y sanciona al deudor a que pague lo que debe, si el demandado no cumple la sentencia, el acreedor puede pedir que la sanción se imponga por la fuerza.

El orden jurídico tiene como característica la coercitividad, toda vez que el derecho puede y debe imponerse muchas veces por la fuerza; la fuerza coactiva del derecho es una nota que lo acompaña y le asegura su eficacia en casos extremos. Para González Uribe el derecho "no sólo regula la conducta externa sino que lo hace en forma imperativa y coercitiva, detrás del derecho está siempre un poder organizado que puede emplear la coacción material para asegurar su eficacia".[64]

Es importante que el derecho sea justo y esté siempre al servicio de los fines superiores de la sociedad, que sea un instrumento que permita alcanzar el bienestar humano y a todo hombre, por el sólo hecho de serlo, a cumplir su destino en el mundo, es decir, debe tender a la realización del bien común. Además, el derecho debe ser claro para que los miembros de la sociedad sepan si su conducta se ajusta o no al mismo, de esta manera el derecho al ser justo, tender al bien común y ser claro, será acatado de manera espontánea por los miembros de la sociedad a la

62 García Máynez, Eduardo. Op. cit., pág. 295.
63 Ídem, pág. 298.
64 González Uribe, Héctor. Op. cit., pág. 203.

cual va dirigido y sólo en casos muy esporádicos, cuando no sea acatado voluntariamente, será impuesto coercitivamente por el poder del Estado.

En cuanto a los fines del Estado, es posible observar que cualquier Estado, pasado o presente, ha tenido y tiene dos fines principales para con la sociedad que lo forma**:** darle seguridad y justicia, a cambio de ello la población debe entregar sus contribuciones, mismas que van a formar los recursos públicos y el presupuesto de egresos de un país**.** En este aspecto es de resaltar que uno de los dos fines principales de cualquier Estado es dar seguridad a la población y ello se da en dos planos, frente a las amenazas externas, contra otros poderes estatales y soberanías, así como en el plano interior frente a los factores reales de poder.

Es la finalidad del Estado la que da la unidad a gobernantes y gobernados, es la idea objetiva de un bien superior que no pueden realizar las comunidades menores, la que aglutina las voluntades de los miembros de la sociedad para constituirse en Estado.

Para Serra Rojas los fines del Estado son “básicamente variables y diferentes entre uno y otro, y aun dentro del mismo ente estatal, entre una y otra épocas; en todo caso, tales fines los determina la parte dominante de la población, aun cuando haya alguna influencia de las demás; empero se pueden señalar como finalidades comunes de todo Estado, además de la de procurar su propia supervivencia mediante la satisfacción de las necesidades públicas, las de alcanzar el bien común, preservar el orden público, así como las libertades y derechos de sus habitantes, quienes a la luz de la tesis contractualista sacrifican una parte de ellos para asegurar el disfrute de los restantes; la de satisfacer las necesidades individuales de carácter general y la de atender al interés público”.[65] Es interesante señalar que para este autor los fines del Estado están determinados por la clase dominante, es decir, que los factores reales de poder influyen en su orientación, quienes a final de cuentas tratan de incorporar en el marco jurídico constitucional sus intereses, toda vez que “los factores reales del poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza

[65] Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política.* Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1978, pág. 116.

activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia más que tal y como son."[66]

De tal manera que los factores reales de poder determinan el funcionamiento de las instituciones, por ello para conocer un Estado de Derecho es importante ver los factores reales de poder que se encuentran determinando las estructuras formales del Estado, ya que éstos definen el alcance de los poderes formales "de nada sirve estudiar el Derecho Constitucional de un país, si ese estudio no viene acompañado por el de los factores reales de poder que determinan los significados de la Constitución".[67] Esto es así porque "la verdadera constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen, y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social."[68]

Por su parte, Francisco Porrúa Pérez considera que "Históricamente al Estado se le han asignado variados fines. Para Platón el fin era esencialmente moral, de asegurar la justicia individual y social. Aristóteles propone como fin del Estado educar a los ciudadanos en la virtud y en la justicia, para lograr la felicidad de todos sus miembros. Desde el punto de vista del elemento teleológico o espiritual del Estado el fin es el bien público temporal. El fin debe estudiarse para entender el sentido del mismo, de la organización estatal y las modalidades de su estructura, el fin será el que determine las atribuciones, la competencia material de los órganos del Estado. El fin del Estado se dice que es el bien común, y es importante distinguir que dicho bien se divide en bien común y bien público, el primero es el bien de toda la sociedad y el segundo es el bien específico de la sociedad estatal".[69] Aquí podemos señalar que el bien común es el fin que persiguen todas las agrupaciones

---

66 Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Primera edición 1994, decimoséptima reimpresión. Ediciones Coyoacán, México, 2010, pág. 45.

67 Cárdenas Gracia, Jaime. *Características Generales de la Reforma Constitucional General y Crísis del Sistema Electoral.* En Huerta Ladrón de Guevara, Manuel Rafael y otros coordinadores. *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*. Primera edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2014, pág. 29.

68 Lassalle, Ferdinand. Op. cit., pág. 78.

69 Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Primera edición, Editorial Porrúa, México, 1954, pp. 284 y 285.

que inciden al interior de un Estado como los sindicatos, las agrupaciones patronales, los colegios de profesionistas, etc., quienes persiguen el bien común de sus integrantes, en cambio el bien público se refiere al fin último que persigue toda la sociedad, es decir, el pueblo que forma parte del Estado.

Ha sido clásico en la historia del pensamiento político considerar como fin propio del Estado el bien común, pero la teoría moderna del Estado ha tratado de precisar un poco más el concepto y ha hablado del bien público y del interés general. La precisión es correcta porque hay bien común en toda la sociedad, hay bien común en la familia, en el sindicato, en la escuela, en la asociación civil, etc., pero ese bien sigue siendo particular y restringido, porque se refiere únicamente a los asociados, además, muchas veces puede entrar en concurrencia y pugna con el de otros grupos, por eso se le denomina bien público y para distinguirlo también del bien que persiguen las asociaciones religiosas las cuales pretenden alcanzar el bien público eterno, al fin del Estado se le ha denominado por algunos autores como el bien público temporal, el cual debe ser procurado por éste.

Lo que distingue ese bien público es el sujeto beneficiario del mismo, el bien particular es el que se refiere a los individuos y grupos, en cambio el bien público temporal es el que se dirige al conjunto total de individuos y grupos que forman la sociedad estatal.

En la realización del bien público temporal hay que distinguir entre la forma y la materia, es decir, entre el cómo y el qué de la obra que realiza el Estado en el cumplimiento de su fin. Si nos preguntamos cómo lleva a cabo el Estado su tarea de promover el bien público temporal, o sea, los caminos y medios por los cuales llega a su fin, entonces según González Uribe[70] estamos ante los elementos formales de dicho bien y son los siguientes:

a) En primer lugar, el Estado trata de establecer el orden y la paz en la vida social, mediante una serie de medidas de seguridad material y de regulación jurídica. Ésta es la necesidad más elemental y urgente a la que debe atender

[70] González Uribe, Héctor. Op. cit., pág. 300.

y la que justifica, de inmediato, su existencia misma como Estado. Y ese orden, si ha de ser legítimo y aspira a mantenerse, debe ser justo, esto quiere decir que no sólo ha de ajustarse a la ley positiva sino a los principios éticos del Derecho;

b) En segundo lugar, el Estado atiende al bien público temporal por medio de la coordinación de las actividades de los individuos y grupos, a fin de evitar la dispersión y anarquía de los esfuerzos, la competencia desenfrenada y desleal, en el campo económico, y

c) En tercer lugar, el Estado tiene una tarea un poco accidental, accesoria, pero no menos importante, la de ayudar y fomentar la actividad de los particulares y eventualmente suplirla cuando haga falta. Le toca apoyar con subsidios, exenciones de impuestos, servicios públicos, etc., las actividades que la población realiza en los campos: social, económico, cultural, deportivo, de beneficencia, etc.

En cuanto a la materia del bien público, o sea, el qué debe atender el Estado para la realización del bien público temporal, podemos decir que, por su carácter de sociedad total, el Estado tiene a su cargo la universalidad de bienes y de servicios que requiere la población para alcanzar su bienestar y para el logro cabal de todas sus aspiraciones y objetivos. Todas las necesidades humanas, en los diversos órdenes de la vida, son materia de sus preocupaciones, con la sola excepción de los asuntos específicamente privados o religiosos.

Entre esas necesidades hay una jerarquía que debe respetar el Estado, de tal suerte que dé preferencia a unas sobre otras, las primeras se refieren al Estado mismo, a su buena organización y funcionamiento, necesidades que podemos llamar políticas o estatales; después están aquellas necesidades que tienen mayor amplitud y repercusión social, porque afectan a capas de la población más numerosas e indigentes, son las necesidades de justicia social. Así, en orden descendente vendrán otras necesidades económicas, sociales, culturales, hasta quedar cubierto todo el campo de exigencias de carácter social.

Tres grandes aspectos de la vida pública son difíciles de atender para el Estado: la economía, la educación y el de los valores espirituales religiosos. El Estado en los países democráticos ciertamente no tiene que meterse en forma directa en el campo

económico, pero sí tiene una función de extraordinaria importancia que es la de planear y llevar a ejecución la política económica general de un país. Asimismo, en materia educativa el Estado debe ser el promotor activo de la política pedagógica del país, lo mismo de la investigación científica, del desarrollo de las artes, de las actividades deportivas y de la beneficencia. Por lo que toca a las relaciones del Estado con la conciencia religiosa de sus miembros, éste debe respetar totalmente el orden espiritual y no entrometerse indebidamente en él, su papel es vigilar que no haya desordenes que afecten a la sociedad y cuidar aspectos que puedan afectar el bien público.

"El Estado respeta la dignidad del hombre, lo considera portador de valores espirituales, que trascienden el ámbito de lo político; aprecia y garantiza sus determinaciones libres; considera a la iniciativa privada como la fuente primaria de la vida social, económica y política, y asume, en consecuencia, un papel meramente subsidiario; y busca, en todo caso, crear y mantener un clima de seguridad y ayuda para que el hombre alcance su propio perfeccionamiento, sin que él -el Estado- constituya un obstáculo o pretenda absorber la actividad de los particulares".[71] En esta concepción humanista del hombre y de la sociedad, el Estado debe dar a las clases más necesitadas un reparto más equitativo de la riqueza, una posibilidad cada vez más abierta de acceso a los bienes de la educación, la cultura y a un programa cada vez más activo y eficaz del desarrollo integral de la comunidad.

En cuanto a las atribuciones del Estado, los tratadistas coinciden en señalar que la actividad del Estado es, en términos generales, el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. Siendo las atribuciones medios para alcanzar determinados fines, resulta natural que el número y extensión de aquellas varíen al variar éstos, sin embargo, se puede afirmar que en términos generales las principales atribuciones son las siguientes:

71 Ídem, pág. 304.

a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción, incluyendo todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público. Éstas eran las actividades típicas del siglo XIX;

b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares;

c) Atribuciones para crear servicios públicos, y

d) Atribuciones para intervenir mediante su gestión directa en la vida económica, social, cultural y asistencial del país, las que se fueron incorporando a la agenda de actividades del Estado en la medida que la evolución social y económica así lo fueron requiriendo.[72]

Referirse a las atribuciones del Estado significa, en primer lugar, referirse al tipo y amplitud de las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y la Nación, ya que las necesidades individuales de la colectividad se satisfacen por la acción conjunta del Estado y de los particulares, de manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno se traduce en reducción de la esfera de acción de los otros o viceversa, según la época y lugar de que se trate: de la época antigua, medieval, moderna, o contemporánea, del despotismo oriental, de la democracia occidental, o del fundamentalismo del islam, de las monarquías absolutas o de las constitucionales.

Como consecuencia de las atribuciones se tienen las funciones del Estado, es decir, el contenido de la actividad que éste desarrolla; ¿Qué es lo que el Estado puede o debe hacer? En principio el Estado sólo puede hacer aquello que el orden jurídico le permite, por ello la atribución abarca la actividad y el medio para realizarla, es decir, la forma en que el Estado lleva a cabo la actividad y ejerce las atribuciones que el orden jurídico le señala.

[72] Véase García Pelayo, Manuel. *Las Transformaciones del Estado contemporáneo*. Editorial Alianza Universidad, Madrid, 1977, Capítulo I.

2 Formas de Estado y de Gobierno

A lo largo de la historia se han organizado y desarrollado distintas formas de Estado y de gobierno en cada una de las sociedades. Siguiendo a Paolo Biscaretti,[73] podemos precisar que las formas de Estado están determinadas por la posición recíproca en la cual se encuentra el gobierno, el pueblo y el territorio. La forma de gobierno está determinada por la posición que ocupan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado. Dentro de la clasificación de las formas de Estado se tienen dos enfoques: el político, que hace referencia a los sistemas políticos, pasados y/o presentes; y el jurídico, referido a la estructura interna del poder estatal. Ambos puntos de vista se complementan y sirven de referente a los pilares propios de la comunidad, la economía y la sociedad.

Las formas de Estado y formas de gobierno no son lo mismo, en épocas antiguas se llegó a confundir Estado y gobierno, pero en los tiempos modernos la técnica jurídica fue introduciendo los matices y distingos correspondientes. El Estado es la unidad total –pueblo y gobierno a la vez-; el gobierno es una parte del Estado, la parte encargada de llevar al pueblo a la consecución del bien público temporal.

La monarquía, como lo indica la etimología de la palabra, es el gobierno de uno solo. Es, en realidad, aquella forma de gobierno en la que el poder supremo se deposita en una sola persona física que recibe la denominación genérica de rey, o alguna específica, de acuerdo con la tradición del país, como el sha de Irán (Persia) o el emperador de Japón. La monarquía es, sin duda, la forma más antigua de gobierno.

Desde 1848, en donde el liberalismo político triunfó en los principales países europeos, las monarquías dejaron de ser absolutas para transformarse, definitivamente, en constitucionales. En éstas, el rey está sometido a la Constitución del país como ley fundamental y tiene que compartir el poder con otros órganos primarios del Estado.

[73] Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos, Madrid, 1984, pág. 233.

Las monarquías constitucionales, en nuestros días, se dividen en puras y parlamentarias, según sea que el monarca ejercite por sí mismo el Poder Ejecutivo o que el gobierno esté en manos de un Primer Ministro, que es responsable ante el Parlamento. Las monarquías son casi siempre hereditarias y la sucesión en el trono se rige por una ley especial al respecto.

La República, por su parte, es aquella forma de gobierno en la cual el Jefe del Estado es designado por elección popular, que se renueva en un lapso relativamente corto de 4, 6 o 7 años, por ejemplo: el Jefe del Estado suele tomar el nombre de Presidente de la República y gobierna con un gabinete de ministros, con los cuales integra el Poder Ejecutivo del país; su posición, aunque políticamente es muy importante, está equilibrada en el plano jurídico constitucional con los demás poderes públicos.

El gobierno republicano tiene dos modalidades básicas: el gobierno presidencial y el parlamentario. En el primero, el Presidente de la República reúne en su persona el goce y el ejercicio de las atribuciones que la Constitución señala al Poder Ejecutivo, es a la vez Jefe del Estado y de Gobierno, asimismo, encabeza con plenos poderes la Administración Pública, nombra a los miembros de su gabinete y los remueve libremente; la Constitución le señala una serie de facultades que le dan una situación de gran relevancia en el Estado; y en el segundo, el Presidente de la República es el Jefe de Estado pero no el Jefe del Gobierno, tiene el goce pero no el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo, el gobierno está en manos de un Primer Ministro o Canciller emanado del partido que quedó victorioso en las elecciones y que responde de sus actos ante el Parlamento, el cual por medio de sus votos de confianza o de censura, en situaciones críticas, decide acerca de la permanencia o caída del gobierno encabezado por el Primer Ministro.

Las formas de Estado, resultan solamente dos estructuras básicas: el Estado simple o unitario y el Estado compuesto o complejo. El criterio para hacer esta clasificación es el ejercicio de la soberanía en el Estado. La soberanía del Estado es una e indivisible y sí se ejercita sobre una sola población en un solo territorio, estamos en

presencia de un Estado simple, como pasa en las repúblicas centralistas. Si, por el contrario, el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo, tenemos entonces el Estado compuesto. El ejemplo característico es el Estado Federal, del cual son muestras muy claras la República norteamericana, la mexicana y la argentina.

En el Estado federal encontramos un territorio formado por los territorios de todas las entidades federativas, una población que es la del país entero y un gobierno federal a quien está encomendado el ejercicio supremo de la soberanía constitucional. Hay también una legislación federal de la que forma parte la Constitución Política, que es la ley suprema de todo el país. Los Estados-miembros tienen también su territorio, su población y su gobierno, así como su legislación local. Pero estos Estados-miembros o entidades federativas sólo son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. En lo que toca a los asuntos de interés general y en lo que se refiere a las relaciones internacionales, están subordinados a la Federación, en los términos señalados en la Constitución Federal.

Hay también otras figuras de Estados compuestos cuyo origen y régimen constitucional se deben al Derecho Internacional, tales son las federaciones y confederaciones de Estados, las cuales surgen generalmente mediante tratados entre dos o más Estados, que convienen en tener algún órgano colegiado común que los represente internacionalmente, pero sin menoscabo de la soberanía interior de cada uno de los Estados-Miembros. En los últimos años esta figura de Estados compuestos ha adquirido mayor importancia.

El poder de la confederación se ejerce tan sólo sobre los Estados-miembros, es decir, sobre los órganos supremos del Estado; no tiene que ver con la vida y los derechos de los ciudadanos de los Estados confederados, en esto se diferencia básicamente la confederación del Estado Federal.

Bobbio,[74] en su análisis sobre la teoría de las formas de gobierno observa cómo, desde la antigüedad, el tema ya está en todas las épocas y lugares: los antiguos persas (seis siglos antes de Cristo), ya discuten las ventajas de distintas formas de ejercicio del poder, pero se debe a Aristóteles una descripción precisa basada en un criterio simple: si el ejercicio del poder recae en una persona, en pocas, o muchas, y por otro lado, si lo ejercen bien o mal, entonces tenemos las formas de monarquía *versus* tiranía, aristocracia *versus* oligarquía y de democracia *versus* oclocracia. Con el devenir histórico Polibio, Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Locke, Montesquieu fueron agregando otros ingredientes que ampliaron las posibilidades de formas de gobierno.

Buen gobierno, mal gobierno, es una dicotomía existente a lo largo de la historia política: monárquico, republicano, democrático, dictatorial, aristocrático, plutocrático, cualquier caso nos lleva a valorar las posibilidades de bienestar o de malestar social; la satisfacción de las demandas sociales o la desatención de las mismas y, en consecuencia, el apoyo o rechazo al gobierno en turno.

En el Estado contemporáneo se desarrollaron como predominantes en el mundo dos formas de gobierno, la Monarquía Constitucional y la República, con predominio parlamentario o presidencial, según si el centro de gravedad se encuentra en el Poder Legislativo o en el Ejecutivo. Para el primer caso la monarquía británica es la más ilustrativa, para su funcionamiento el ejercicio del poder se divide, en primera instancia, en el Jefe de Estado (el rey o la reina) y el Jefe de Gobierno, el Primer Ministro auxiliado de sus ministros. El parlamento supervisa la Administración Pública, puede pedirle la renuncia al Primer Ministro, aunque éste tiene facultades para disolver el Parlamento; en cambio éste último puede emitir un voto de censura o bien un voto de confianza al Primer Ministro.

En el segundo caso, la República de los Estados Unidos lo ilustra con un gobierno donde el Poder Ejecutivo es fuerte. En el régimen presidencial existe preeminencia

[74] Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, aquél se deposita en el Presidente de la República quien es electo directamente por el pueblo y en él se reúnen las calidades de Jefe de Estado y de Gobierno de la Administración Pública; tiene, entre otras facultades, la de nombrar y remover libremente a sus colaboradores, no puede ser disuelto por el Congreso.

Existe otra variante que se da en la lucha y rivalidad histórica de los poderes Ejecutivo y Legislativo: el gobierno congresional, el cual cobra forma cuando el Congreso se erige en la fuerza predominante para la conducción del gobierno; es un tipo de gobierno por Comités; el gobierno Parlamentario es el gobierno por un Gabinete de ministros responsables.[75]

En nuestro país, el artículo 40 de la CPEUM establece la forma del Estado Mexicano:

> "**ARTÍCULO 40**.- Es **voluntad** del **pueblo mexicano** constituirse en una **República representativa, democrática, laica y federal**, compuesta de **Estados** libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, **y** por la **Ciudad de México**, **unidos** en una **federación** establecida según los principios de esta ley fundamental."

El artículo 40 constitucional instituye la forma del Estado Mexicano y para ello emplea los conceptos:

a) República;
b) Democracia;
c) Representación;
d) Laica, y
e) Federación.

El origen etimológico del concepto República deriva de la palabra *res* que significa cosa; y de la palabra *publica* que significa "perteneciente a todo el pueblo",[76] de tal

[75] Wilson, Woodrow. *El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos*. Editorial UNAM, México, 2002.
[76] Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición, Editorial Espasa, España, 2001, pág.1856.

modo que República significa la cosa que le pertenece a todo el pueblo. Nicolás Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, definió el Estado Republicano como aquel que se opone al Estado Monárquico señalando que "todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados",[77] de tal suerte que conforme la definición de Maquiavelo, el concepto República puede comprender cualquier tipo de Estado que no sea Monárquico. No obstante lo anterior, el sistema republicano del Estado Mexicano tiene su fundamento en la voluntad popular, la cual se expresa mediante un sistema democrático para elegir a sus representantes, mismos que son renovados periódicamente. La esencia de la República se traduce en que los servidores públicos ejercen sólo temporalmente sus cargos y deben cambiar con frecuencia, Felipe Tena Ramírez señala cuando habla de las formas de gobierno que:

> "Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quién corresponda según la ley o la costumbre. Síguese de lo expuesto que, mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad de jefe del Estado".[78]

Por otro lado, tal y como lo señala nuestra Constitución en el artículo 39, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, de ahí que el pueblo sea el origen de los poderes públicos y por tanto es el pueblo el que gobierna, el gobierno del pueblo es lo que caracteriza a una democracia:

> "**ARTÍCULO 39**. La **soberanía** nacional **reside** esencial y originariamente **en el pueblo**. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El **pueblo** tiene en todo tiempo el inalienable **derecho** de alterar o **modificar** la **forma** de su **gobierno**."

---

77 Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*, traducido por Luis Navarro. *Obras Políticas de Nicolás Maquiavelo*. Editorial Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971, pág. 305.

78 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima séptima edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 87 y 88.

La democracia se manifiesta en su máxima expresión cuando el pueblo íntegro, de manera directa, ejerce los poderes del Estado y adopta sus decisiones en asamblea mediante el principio de la mayoría, sin embargo, la democracia supone necesariamente el respeto, protección e impulso de las minorías. En las democracias todos los que participan en ella deben cumplir con las decisiones de las mayorías que conforman el interés público, lo cual trae implícito el que las minorías no puedan recurrir a procedimientos violentos o no autorizados legalmente para revertir las decisiones de las mayorías. Tena Ramírez señala que "el compromiso previo, implícito de todo evento democrático, de que los disidentes habrán de someterse al criterio de los más, siempre y cuando aquéllos y éstos sean escuchados, por igual",[79] de ahí que las decisiones se tomen por mayoría pero el sistema debe permitir que las minorías puedan expresarse y puedan tener la posibilidad de convertirse en mayorías.

Una democracia en donde participe directamente la totalidad del pueblo es imposible que se dé en la realidad actual, principalmente por el factor demográfico, ya que es imposible que millones de personas se puedan reunir en una asamblea para deliberar. Es por ello que el principio democrático se limita al concepto de democracia representativa.

La democracia representativa es una democracia en la que el pueblo no ejerce de manera directa sino indirecta el poder público que dimana de él, ya que nombra a las personas que en su representación se van a encargar de ejercer el poder del Estado. El sistema democrático no se circunscribe a la estructura jurídica o al régimen político, sino que es entendido como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, tal y como lo señala el artículo tercero constitucional.

> **"ARTÍCULO 3.**
> I. …
> II. …

79 Ídem, pp. 97 y 98.

a) … considerando a la **democracia** no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un **sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo**;

b) al d) …

III al IX …"

Ahora bien, el Estado mexicano jurídicamente es una República democrática, representativa, laica y federal, donde la competencia de los órganos del gobierno del Estado se establece en la Constitución, tal y como lo señala el artículo 41 constitucional:

"**ARTÍCULO 41**.- El **pueblo ejerce** su **soberanía** por medio de los **Poderes de la Unión**, en los casos de la competencia de éstos, **y** por los **de los Estados y la Ciudad de México**, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

I a VI…

..."

El pueblo es el titular de la soberanía, misma que ejerce de manera indirecta por medio de los poderes federales y de los Estados, lo cual trae implícito el concepto de representación. En las democracias representativas los ciudadanos tienen derecho a votar y ser votados, es decir, a participar en las funciones públicas mediante un sistema de elecciones populares donde los ciudadanos gozan del sufragio como su principal derecho político.

Por otra parte, el 30 de noviembre de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el cual se incorporó al artículo 40 de la CPEUM el principio de laicidad al Estado mexicano. El principio de laicidad, salvaguarda el respeto de los derechos humanos y, en específico, el de las libertades religiosas y de pensamiento, para que la actuación del Estado esté en concordancia con el mandato constitucional y se reconozcan los valores de la pluralidad, tolerancia e inclusión.

Pedro Salazar Ugarte[80] al referirse al vínculo entre laicidad, pluralidad y democracia, define a la laicidad de la siguiente manera:

> "La laicidad constituye el piso sobre el cual puede edificarse una democracia constitucional. Es decir, una forma de Estado y de gobierno que permite a las personas tener una vida libre y autónoma en igualdad de condiciones, es decir, en condiciones de respeto y de tolerancia recíprocas."

Mientras que Patricia Galeana[81] en su ensayo *El pensamiento laico de Benito Juárez* demuestra que "la laicidad es algo más que un concepto con proyección política" porque, desde una perspectiva histórica, recuerda que fue el resultado de procesos políticos, sociales y culturales complejos, oscilantes y no siempre lineales.

La independencia del Estado de cualquier influencia religiosa se debe entender en el contexto del derecho a la libertad de los individuos que tienen de elegir su creencia o no creencia. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948,[82] en su artículo 2º, fracción I, establece:

> "**Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración**, **sin distinción** alguna **de** raza, color, sexo, idioma, **religión**, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición."

Por su parte, el artículo 18 de esta Declaración establece específicamente la libertad de creencias de la siguiente forma:

> "**Toda persona tiene derecho a la libertad** de pensamiento, de conciencia y **de religión**; este derecho **incluye la libertad de cambiar de religión** o de creencia, **así como la libertad de manifestar su religión** o su creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia".

---

80 Salazar Ugarte, Pedro. *Un archipiélago de laicidades*. En Salazar Ugarte, Pedro y Pauline Capdevielle (Coordinadores). *Para entender y pensar la laicidad*. Volumen I, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2013, pág. 63.

81 Ídem, pág. 41.

82 *Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948*. Disponible en http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/

Asimismo, la CPEUM en el artículo 1o., quinto párrafo, prohíbe la discriminación en el Estado mexicano y, en específico, por cuestiones de religión:

> "**ARTÍCULO 1o** …
>
> **Queda prohibida toda discriminación motivada por** origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, **la religión**, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

La democracia supone la existencia de valores, entre ellos el de la tolerancia, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, que en su conjunto propician, junto con otros derechos, que haya una sociedad igualitaria fundada en la equidad.

Si bien es cierto que en la CPEUM los artículos 3, 24 y 130 tienen la intención de fortalecer el Estado laico, también ha sido evidente que a lo largo de la historia ha habido algunos jefes de gobierno del Estado mexicano que no han respetado a cabalidad el derecho a la laicidad, por lo que el Constituyente Permanente consideró necesario incorporar este principio como parte del Estado mexicano, por lo que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en sus tres niveles de gobierno, deben ser los garantes de la preservación de este derecho fundamental.

El Estado laico democrático de la sociedad no puede en nombre del laicismo reprimir el ejercicio de religión alguna, ni mucho menos exigir que se profese alguna religión específica, sino que su responsabilidad es ser el garante de las libertades religiosas.

La reforma al artículo 40 dio precisión al mandato constitucional para que en el sistema democrático el Estado se defina con claridad como laico. Lejos de ser el punto final, éste constituye un momento ciertamente de consideración, pero no definitivo, en la construcción de la República laica. En otras palabras, estamos apenas en el inicio de lo que será una larga y probablemente interminable batalla acerca de la definición, delimitación y alcances de este nuevo principio constitucional. "Porque así como hubo algunos que terminaron por aprobarla, pero durante años la bloquearon en las cámaras legislativas, también habrá otros que

querrán desvirtuar, o simplemente interpretar de manera parcial y sesgada, el sentido, contenido y definición de la laicidad."[83]

Por ello, se vuelve central la generación de debates informados, científicos y filosóficos acerca de este principio jurídico y político, produciendo grandes polémicas al mismo tiempo que soluciones para los retos, hasta hace poco impensados, de nuestro tiempo. La laicidad, dice Poulat, "sigue siendo una solución elegante al problema de una sociedad irremediablemente dividida; pero, todo matemático lo sabe, la fecundidad de una solución se mide en función de los nuevos problemas que hace aparecer."[84]

Por otro lado, nuestra Constitución establece un sistema federal en contraposición a los llamados Estados Unitarios. Para distinguir entre un Estado Unitario y un Estado Federal, primordialmente se atiende a su organización espacial, toda vez que en un Estado Unitario las normas jurídicas tienen validez para la totalidad del territorio estatal y no hay normas jurídicas que tengan vigencia sólo en parte de este mismo territorio. En cambio en un Estado Federal, existen normas cuya validez se da sobre la totalidad del territorio del Estado, pero también existen normas jurídicas que sólo tienen vigencia en algunas partes del mismo.

Lo anterior da origen a dos órdenes de diferente competencia cada uno de ellos: un orden jurídico federal, cuyas normas tienen un ámbito espacial de validez en todo el territorio nacional y un orden jurídico denominado local, cuyo ámbito espacial de validez se circunscribe a una determinada porción de ese territorio. Entre estos órdenes jurídicos, federal y local, no existe una diferenciación jerárquica sino de tipo competencial, es decir, las normas federales no son superiores jerárquicamente a las normas locales ni viceversa, sino que ambas normas tienen la misma jerarquía, sólo que cada orden jurídico tiene diferente competencia.[85]

---

83 Blancarte, Roberto. *La Construcción de la República Laica en México*. En Salazar Ugarte, Pedro y Pauline Capdevielle (Coordinadores). *Para entender y pensar la laicidad*. Op. cit., pág. 241.

84 Citado por Blancarte, Roberto. Íbidem.

85 *Semanario Judicial de la Federación*. Jurisprudencia, N° de registro: 207,030, Tomo: VII, Marzo de 1991, Tesis: 3a./J. 10/91. *"*LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO

No hay relación jerárquica entre las leyes federales y las leyes locales, es decir, ninguna de ellas prevalece sobre la otra de manera automática y la forma de resolver cuál de ellas es la aplicable, cuando existe un conflicto, es atendiendo al órgano que conforme a la propia norma constitucional es competente en la materia controvertida. Entre el orden federal y el orden local su relación es de competencia y no de jerarquía, tal y como lo señala Hans Kelsen cuando dice que "la competencia se halla plenamente dividida entre la federación y los miembros, cada uno es independiente de los demás en su respectivo ámbito".[86]

Nuestra distribuye las competencias mediante un régimen de facultades expresas para la federación, tal y como lo señala el artículo 124:

> "**ARTÍCULO 124**.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

Esta forma de distribuir las competencias trae como consecuencia que la federación sólo pueda hacer aquello que expresamente la Constitución le faculta, quedando para las entidades federativas todas aquellas atribuciones que no están enunciadas en el texto supremo para la federación, a lo cual se la ha llamado sistema de distribución residual.[87]

EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional."

86 Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*, Traducción de Luis Legas Lacambra, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM – Ediciones Coyoacán, México, 2004, pág. 261.

87 Cfr. Serna de la Garza, José María. *Federalismo y Sistemas de distribución de Competencias Legislativas*. En: Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (Coordinadores). *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, pág. 315. Además consúltese: Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y comparado.* Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 255.

La distribución que establece la CPEUM de las competencias no es absoluta, ya que existen otros artículos constitucionales que determinan matices y excepciones a este principio, como por ejemplo, el artículo 73, fracción XXX, el cual es el fundamento de las llamadas facultades implícitas de la federación; o la disposición contenida en el artículo 115 de la CPEUM que señala para los Municipios facultades expresas; o las facultades prohibidas a los Estados, ya sea en términos absolutos o relativos, que señalan los artículos 117 y 118 de nuestra carta magna, entre otras.

Los órganos que crean las normas jurídicas federales en principio son distintos a los órganos que crean las normas jurídicas locales, es decir, por lo general estos dos tipos de órganos no coinciden, ya que el órgano legislativo federal crea leyes federales, mientras que el órgano legislativo local crea las leyes de las entidades federativas. Esta división del territorio y de los órganos requiere de una distribución de competencias, para que ciertas atribuciones sean ejercidas por los órganos federales y las restantes por los órganos locales. “El federalismo representa una decisión política fundamental en nuestro orden normativo. Es en cierta medida una técnica constitucional para distribuir competencias”.[88]

De acuerdo con Héctor Fix-Zamudio, existen ciertos principios que pueden considerarse fundamentales en una federación.[89]

a) Dos órdenes jurídicos y gubernativos coexistentes. Un orden jurídico y gubernativo federal con validez para todo el territorio del país y otro local con validez sólo dentro del territorio de la Entidad Federativa;
b) Distribución de competencias por la Constitución. La distribución de competencias la establece la Constitución mediante la técnica de facultades expresas, que pueden ser éstas para la federación y residuales para las entidades federativas, o viceversa;
c) Autonomía para las Entidades Federativas. Nótese que se habla de autonomía y no de soberanía como incorrectamente lo señala el artículo 40 de nuestra Ley Fundamental; las entidades federativas no son soberanas

[88] Palacios Alcocer, Mariano (Coordinador). *Federalismo y relaciones intergubernamentales*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pág. 13.
[89] Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado.* Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 254 y 255.

toda vez que tienen una competencia limitada a su régimen interior, la cual le es fijada por la propia Constitución. Las entidades federativas son autónomas, entendiendo por autonomía la atribución que ostentan para tener sus propios órganos de gobierno, otorgarse su Constitución, la cual deberá estar acorde a las estipulaciones de la Constitución Federal, y

d) Participación. Cada Entidad Federativa participa en las decisiones del Estado federal, cuando menos en dos aspectos esenciales: con la participación que tienen las legislaturas locales en las reformas constitucionales y mediante los representantes populares, llámense diputados o senadores, que son electos dentro de la Entidad Federativa y que integran el Poder Legislativo Federal.

Por otro lado, la Constitución Federal determina cual es el territorio nacional y al mismo tiempo cómo se divide éste para las entidades federativas, asimismo, distribuye la competencia de éstas y de la federación. El orden jurídico federal y el orden jurídico local pertenecen a un orden jurídico superior, el cual es fuente común de validez y unidad, mismo que ha sido denominado como orden jurídico constitucional. Sobre el particular Kelsen señala que “la norma fundante básica es la fuente común de validez de todas las normas pertenecientes a uno y el mismo orden”[90] y considera que “la norma fundante básica es el fundamento de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden jurídico, constituye ella la unidad dentro de la multiplicidad de esas normas”.[91]

De esta manera el orden jurídico constitucional es la fuente que le da validez y unidad a los órdenes jurídicos federal y local, pero además establece y distribuye las competencias para cada uno de ellos, por lo que debe ser considerado jerárquicamente superior.

> “Nótese que la Constitución federal es superior a la comunidad federal y a las comunidades locales. Ambos tipos de comunidades existen con sus propias características por virtud de la Constitución. Ella es la que determina la comunidad federal, al orden jurídico federal y a las comunidades locales, o Estados locales. Sobre ambos órdenes o comunidades políticas –federación y Estados locales– se encuentra la Constitución”.[92]

---

90 Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Traducción de Roberto J. Vernengo. Décima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 202.

91 Ídem, pág. 214.

92 Schmill Ordóñez, Ulises. *El sistema de la Constitución Mexicana*. Librería de Manuel Porrúa, México, 1977, pág. 139.

En el Estado federal podemos encontrar cuatro órdenes jurídicos a saber:

a) El orden jurídico constitucional;
b) El orden jurídico federal;
c) El orden jurídico de las entidades federativas, y
d) El orden jurídico municipal.

> "Supongamos un orden jurídico, como el del Estado federal, compuesto de normas que poseen un ámbito territorial de vigencia diferente; en ese orden hay que distinguir tres elementos: ante todo, la constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total. Esta norma (o complejo normativo) tiene que extender su validez (tanto en el aspecto territorial como en el de las competencias) a la totalidad del ámbito de vigencia del orden total, a pesar de que –en virtud de ello– divide la competencia entre un órgano central y varios órganos locales; con otras palabras: porque y en tanto que se limita a delegar en un órgano central y varios órganos locales la creación de normas, de las cuales unas valdrán sobre todo el territorio y otras sólo sobre determinadas partes del mismo. Esta <<Constitución total>> es necesariamente Derecho positivo; no puede ser, en modo alguno, un mero supuesto lógico-jurídico. Sobre la base de esta Constitución, y por delegación de la misma, se hallan dos círculos normativos ulteriores que son, por relación a aquellas, órdenes parciales delegados: uno, con validez espacial sobre todo el territorio; y varios, con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo. Si al primero se le llama <<unión>> o <<Estado superior>>, y a los últimos <<Estados miembros>>, es indudable que, de hecho, son coordinados y que entre ellos no existe una relación de delegación. Los Estados miembros no están, pues, subordinados al <<Estado superior>>, y éste lleva indebidamente ese nombre".[93]

De esta manera, el sistema jurídico mexicano se encuentra compuesto de varios órdenes jurídicos, siendo el orden jurídico constitucional, es decir, el orden jurídico que se deriva de la Constitución, el que detenta el carácter de supremo del cual emanan todas las otras normas que componen los otros ordenes jurídicos y cuyos ámbitos territoriales de validez, así como sus competencias, son establecidos por la norma fundamental. El órgano que constitucionalmente está facultado para reformar o adicionar el orden jurídico constitucional, no es un órgano federal o local, sino un órgano diferente compuesto por el órgano legislativo federal y por los órganos legislativos de todas las entidades federativas miembros de la Federación.

> "Si la Constitución divide las competencias entre la federación y los Estados miembros, no puede ser competencia exclusiva de uno de éstos la reforma a la Constitución, pues un órgano

93 Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. Op. cit., pág. 262.

> parcial no puede modificar por sí mismo las normas que lo establecen con sus competencias".[94]

La reforma o adición a la constitución no es una función federal o local, sino una función constitucional y para el ejercicio de ésta el artículo 135 constitucional instituye un órgano que algunos constitucionalistas denominan Poder Constituyente Permanente, Constituyente Derivado u Órgano Revisor de la Constitución, este órgano está compuesto a su vez por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos de todas las entidades federativas, no es un órgano de la federación ni de las entidades federativas, sino que se trata de un órgano constitucional.

El sistema de distribución de competencias establecido en el artículo 124 de la CPEUM, utiliza la técnica de facultades expresas para la federación y residuales para los Estados miembros y la Ciudad de México, sin embargo, como ya mencionamos, no es el único artículo constitucional que distribuye competencias en el sistema jurídico mexicano, ya que en el texto de nuestra carta magna existen disposiciones que realizan esa distribución entre los diferentes niveles de gobierno, creando a la vez los distintos órdenes jurídicos: el constitucional, el federal, el de las entidades federativas y el municipal.

La importancia de analizar el régimen del Estado federal mexicano que establece la Constitución Política de nuestro país, tiene como objeto poder visualizar los diferentes órdenes jurídicos que integran el sistema jurídico mexicano y determinar en cuál de ellos se desenvuelve el Poder Legislativo Federal, ya que en ocasiones puede actuar como órgano del orden constitucional o como órgano del orden federal.

> "De lo hasta aquí dicho, es evidente que la respuesta depende de la función que se ejerza, por lo que analizando lo dispuesto en la Constitución podemos decir que preponderantemente es federal, en algunos casos constitucional."[95]

---

94 Schmill Ordóñez, Ulises. Op. cit., pág. 141.

95 Cossío Díaz, José Ramón. *Los órganos del Senado de la República.* Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pág. 49.

Por lo anterior, podemos afirmar que en función de la facultad que ejerza y el orden jurídico en el que éste se desenvuelva, el Poder Legislativo Federal podrá ser un órgano constitucional o un órgano federal, tal y como lo señala José Ramón Cossío.

3 La división de poderes, interdependencia, pesos y contrapesos, así como órganos constitucionales autónomos.

Al hablar sobre este tema, es necesario remontarnos brevemente a los orígenes de la división de poderes y recordar que frente a las Monarquías autoritarias y los gobiernos dictatoriales, surge la idea de la división del poder público, como una medida para controlarse a sí mismo y garantizar la libertad de los ciudadanos. Miguel Lanz Duret, nos indica que:

> "La doctrina de separación o división de poderes, aunque es muy antigua y se hace remontar hasta Aristóteles, y quedó mejor precisada posteriormente por Locke el cual la concretaba más bien a una simple distinción de funciones públicas, fue expuesta en realidad por Montesquieu, quién dio la fórmula jurídica que han seguido desde entonces la mayoría o casi la unanimidad de las Constituciones vigentes en los diversos pueblos, y muy particularmente en la Constitución de los Estados Unidos de América, que tomó como modelo y punto de partida las doctrinas de este eminente jurista del siglo XVIII. Los propósitos de Montesquieu, más que facilitar el ejercicio de las funciones del Estado por medio de una división de trabajo y organización equilibrada del mismo, tuvieron por fin garantizar la libertad política que él consideraba imposible en cualquier régimen de gobierno en que preponderaba un solo órgano del Estado, ya fuera individual o colectivo".[96]

En efecto, la naturaleza de la doctrina de la división de poderes es muy antigua y se remonta hasta la Grecia clásica con Aristóteles, quien en su obra *La Política*,[97] realizó un estudio comparativo entre varias constituciones de su época, diferenciando la Asamblea deliberante del equipo de magistrados y del cuerpo judicial, lo que sirvió de inspiración a los intelectuales de la Revolución Francesa como el inglés John Locke, quién sustentó los principios de la división de poderes en su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, donde consideró que por representar al pueblo "el Poder Legislativo es aquel que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. No es

96 Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Novena edición, Editorial Continental, México, 1984, pág. 102.
97 Aristóteles. Op. cit., pp. 194-196.

necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes están destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, y tienen vigencia constante; para hacerlas sólo se requiere escaso tiempo".[98]

Lo anterior es señalado por John Locke debido a que la naturaleza misma del ser humano es aferrarse al poder y a la tentación del ejercicio indiscriminado del poder, cuando recaen en un mismo órgano la formulación y la ejecución de las leyes; ello daría lugar a que se eludiese la obediencia de las leyes hechas por ellos mismos o que fueran hechas de manera especial para satisfacer sus propios intereses. Por lo tanto, estas funciones debían recaer en cuerpos distintos, motivo por el cual, "el Poder Legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas, debidamente reunidas, tienen por si mismas o conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes y una vez promulgadas, éstas se separan de los legisladores estando ellos mismos sujetos a ellas. Esto representa para dichos legisladores un motivo suplementario poderoso para que tengan cuidado de conformarlas al bien público".[99]

Debido a los motivos señalados anteriormente, Locke consideraba que a pesar de que las leyes toman un tiempo relativamente corto para su elaboración pero su aplicación se prolonga en el tiempo de manera constante y duradera, es necesaria la existencia de un poder permanente que cuide de la ejecución de las mismas, correspondiéndole esta última tarea al Poder Ejecutivo. Por otro lado, existe en toda comunidad política otro poder que tiene como atribución el resolver "las disputas que surgen entre cualquiera de los miembros de la sociedad y otras personas que se encuentran fuera de la misma, corresponden a la comunidad entera; el daño hecho a un miembro de ese cuerpo compromete a todos en la tarea de exigir una reparación".[100]

Locke concluye que son tres los poderes del Estado: el Legislativo que expide las leyes; el Poder Ejecutivo que tiene una actividad permanente y continua por lo que

98 Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil.* Traducción de Armando Lázaro Ros, Editorial Aguilar, México, 1983, pp. 110 y 111.
99 Íbidem.
100 Íbidem.

debe cuidar que las leyes sean ejecutadas; y por último, el Poder Federativo encargado de los asuntos exteriores del Estado y de la seguridad. Para Locke el sistema judicial no formaba parte de los tres poderes del Estado.

Las ideas de Locke, influenciaron el pensamiento de Montesquieu, quien realiza una distinción entre la función judicial y la función administrativa. En su obra *Del espíritu de las leyes*, apunta que la clasificación de las funciones del Estado y su separación, tienen como objetivo principal evitar el abuso del poder. En su texto, describe las funciones principales de los tres poderes y señala en primer lugar, que al Poder Legislativo se le encarga la importante tarea de crear "leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes";[101] en segundo lugar, un Poder Ejecutivo es el encargado de las cosas relativas al derecho de gentes, es responsable de hacer "la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé las invasiones";[102] y por último, en tercer lugar señala la existencia de un Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, el cual cuenta con la función de "castigar los delitos y juzga las diferencias entre particulares",[103] denominándolo Poder Judicial. Montesquieu considera entonces que los tres poderes en que se divide la actividad del Estado son independientes entre sí, además, señala lo siguiente:

> "La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad del espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro.
>
> 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 ejecutan ellos mismos tiránicamente.
>
> No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y 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.

101 Montesquieu. *Del Espíritu de las leyes.* Traducción de Nicolás Estevanez. Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1980, pág. 104.
102 Íbidem.
103 Íbidem.

> 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".[104]

Sin embargo, Montesquieu erróneamente considera la existencia de los tres poderes de un Estado, descomponiendo o seccionando el mismo en tres órganos, los cuales constituyen tres autoridades diferentes e independientes entre sí; rompiendo con ello la unidad del Poder el Estado.

> "El principio característico establecido por Montesquieu de separación entre los poderes y de falta de cooperación y asociación entre los miembros, ha hecho que esa doctrina sea hoy rechazada unánimemente por los autores, y aún dentro de las Constituciones contemporáneas haya sido profundamente alterada y restringida con numerosas excepciones, como pasa con la nuestra vigente".[105]

Al respecto Carré de Malberg nos dice:

> "Desde el punto de vista teórico, la separación de Poderes sin relaciones entre las autoridades es inconciliable con la noción misma del Poder. En efecto el Poder no tiene otro objeto que hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien, esta voluntad es necesariamente una. Es preciso, por lo tanto, que si se pretende separar los poderes se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad del Estado correría el riesgo de ser disgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios".[106]

Es necesario distinguir entre poder, funciones y órganos, el poder es uno y pertenece al Estado en su unidad, en cambio las funciones del Estado son múltiples, como igualmente múltiples son los órganos que lo integran.

> "Esta distinción tan sencilla entre el poder, sus funciones y sus órganos está oscurecida, desgraciadamente, por el lenguaje usado en materia de poder, lenguaje que es completamente vicioso. En la terminología vulgar, y hasta en los tratados de derecho público, se emplea indistintamente la palabra poder para designar a la vez, sea el mismo poder, o sus funciones o sus órganos. Así por ejemplo, se emplea el término 'Poder Legislativo', bien para designar a la función legislativa o bien para referirse a las asambleas que redactan las leyes. Es evidente, sin embargo, que el cuerpo legislativo y la función legislativa son dos cosas muy diferentes".[107]

---

104 Íbidem.
105 Lanz Duret, Miguel. Op. cit., pág. 103.
106 Carré de Malberg, R. *Teoría General del Estado*. Traducción de José Lión Depetre. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1948, pág. 247.
107 Ídem, pág. 249.

División implica que exista una distribución de las principales funciones estatales entre los diferentes órganos del Estado, órganos interdependientes que en su actuación conjunta desarrollan el poder público del Estado.

> "Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca; serían tres poderes soberanos, es decir, habría tres soberanías diferentes, lo que es inadmisible, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía".[108]

La clasificación de los órganos del Estado como Legislativo, Ejecutivo y Judicial deriva de las funciones que desde un punto de vista material realizan de manera primordial, toda vez que la:

> "Rigurosa separación de poderes es completamente irrealizable; por una parte porque las autoridades estatales quedarían colocadas en la imposibilidad de llevar su cometido nominal, si permanecieran encerradas dentro de una función material determinada y privadas del recurso de participar en cualquier función distinta. Es importante observar que la distinción material de las funciones se establece únicamente según la naturaleza intrínseca de los diversos actos de potestad estatal. La actividad de los órganos, por el contrario, se ejerce en vista de fines estatales determinados. Por lo que, para alcanzar cualquiera de estos fines es indispensable que el órgano, que de ellos se haya encargado, realice múltiples actos; los que por su naturaleza dependen de varias funciones".[109]

De esta manera el desempeño de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial son realizadas dentro del Estado por los órganos de cuya función toman su nombre, pero esta función no la realizan de manera exclusiva, ya que la distribución de funciones no origina círculos cerrados de competencia entre los órganos, de tal manera que éstos puedan sólo ejercer la función de la cual toman su denominación.

> "En otras palabras, la calificación de órganos legislativos, ejecutivos o judiciales obedece a que sus respectivas funciones primordiales estriban en elaborar leyes, en aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico o en decidir controversias de derecho conforme a ellas. Esta primordialidad funcional no excluye, sin embargo, que cada uno de dichos órganos pueda ejercer funciones que no se comprenden en su principal esfera competencial. Así, los órganos legislativos, es decir, aquellos cuya primordial actividad consiste en elaborar leyes, pueden desempeñar la función ejecutiva o administrativa o la jurisdiccional en los casos expresamente previstos en la constitución. Esta situación también se registra tratándose de los órganos ejecutivos y judiciales, ya que los primeros pueden ejercer el Poder Legislativo y el Judicial al elaborar respectivamente normas generales, abstractas e impersonales

---

108 Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1973, pág. 655.

109 Carré de Malberg, R. Op. cit., pág. 253.

> (reglamentos) y solucionar conflictos de acuerdo con la competencia constitucional de excepción que les atribuya la ley fundamental; y los segundos, a su vez, realizan actos intrínsecamente legislativos y administrativos".[110]

Este mismo criterio sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis jurisprudencial:

> "EJECUTIVO FEDERAL. LOS ACTOS LEGISLATIVOS QUE REALICE NO REQUIEREN CUMPLIR CON EL PROCESO DE EXPEDICIÓN DE LEYES PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 71 Y 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Las facultades formales son los procesos propios y exclusivos designados constitucionalmente a cada Poder de la Unión, y que por tal exclusividad únicamente pueden llevarse a cabo por la autoridad correspondiente, mientras que las facultades materiales se traducen en el hecho de que un Poder puede llevar a cabo actos ubicados dentro de la flexibilidad de competencia de los otros dos, es decir, el Poder Legislativo puede realizar actos de administración y judiciales, el Judicial actos de administración y legislativos, y el Ejecutivo actos legislativos y judiciales. Así, el hecho de que el Ejecutivo Federal realice actos materialmente legislativos no significa que deba cumplir con el proceso de expedición de leyes previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser dicho proceso exclusivo del Congreso de la Unión, en tanto que únicamente comprende facultades formalmente legislativas, sin que con ello se exceda en sus facultades constitucionales o sustituya actos propios del Poder Legislativo".[111]

Nuestra Constitución establece la división de poderes en el artículo 49 y señala:

> "**ARTÍCULO 49**. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
>
> ..."

Esta división de poderes que establece la Constitución, no concibe la independencia entre ellos y su falta de cooperación entre los mismos como lo señalaba Montesquieu; por el contrario, nuestra ley fundamental permite y exige para la validez de ciertos actos, que haya una mayor coordinación y cooperación entre los órganos de gobierno del Estado que facilite el desempeño eficaz de las funciones políticas que les fueron encomendadas, tal es el caso, por ejemplo, cuando la CPEUM exige que para nombrar a un magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación proponga a los candidatos al Senado de la República, órgano que elegirá con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes a quien deba ocupar la vacante o cuando nuestra carta

---

110 Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit., pág. 658.

111 Novena Época. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta.* Tomo XXVI, Octubre de 2007, p. 188, Tesis aislada, Constitucional, Administrativa. 1a. CCXIII/2007.

magna establece que para que entre en vigor una ley expedida por el Congreso General, la misma deba ser promulgada por el titular del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, los órganos en los que se distribuyen las funciones de gobierno de un Estado, tienen facultades constitucionales para llevar a cabo funciones de diversa índole, que no se circunscriben sólo a la función material de la cual toman su nombre y no hay que perder de vista que las atribuciones de que gozan estos órganos, no se dan en función a su especialización, sino para que alcancen el fin último al cual debe de tender el gobierno de un Estado, que es el de propiciar el bien público temporal entre los gobernados, con pleno respeto a los derechos humanos y mediante el control del poder por el poder mismo.

En resumen, aquella primera concepción de la división del poder público planteada por Locke y Montesquieu, pretendía establecer un medio de control al ejercicio autoritario del poder, instituyendo tres poderes distintos que actuarían de manera independiente y que imposibilitaría la concentración del poder estatal en una sola persona. Sin embargo, este primer planteamiento de división del poder, que de suyo fue bueno al impedir la existencia de gobiernos tiránicos derivados de la concentración del poder, tuvo que ser corregido por un nuevo planteamiento donde los poderes son interdependientes, existiendo colaboración y cooperación recíproca entre ellos para cumplir con las funciones que el orden jurídico les encomienda. La distribución de facultades en diversos órganos de gobierno del Estado, propicia que éstos se controlen mutuamente originando un sistema de pesos y contrapesos que equilibra el poder público.

Dicha transición de un sistema pleno de división de poderes a otro con poderes interdependientes, que en el ejercicio de sus funciones se controlan a sí mismos, “se verá con mayor claridad en la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 1787, en la cual penetrará de manera muy decidida la idea del *balance of power*”.[112] En ella, los padres del federalismo

[112] Mora-Donatto, Cecilia. *Temas selectos de Derecho Parlamentario.* Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, pág. 33.

norteamericano establecieron, por una parte los *checks* o pesos, "es decir, las funciones atribuidas a cada uno de los poderes",[113] y por otra, los *balance,* que son "las excepciones que tienen como finalidad garantizar un verdadero equilibrio y contrapeso de poderes. Por citar sólo algunos ejemplos nos referimos a las injerencias que tiene el Poder Ejecutivo en el ámbito del Judicial cuando se trata de nombrar a los jueces de la Suprema Corte; o a la intervención decisiva del Vicepresidente de la Federación a quien se le atribuye la presidencia del Senado, etcétera".[114] Nosotros consideramos que en el caso mexicano no se tratan de injerencias sino de atribuciones otorgadas por el constituyente a cada uno de los poderes y que tienen por objeto que entre ellos exista una interdependencia o colaboración para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, atribuciones que para ser materializadas requieren, en ocasiones, la intervención de dos poderes, lo cual constituye los pesos y contrapesos necesarios para equilibrar el poder público.

Como hemos visto, las atribuciones del Estado de manera clásica han sido divididas en tres grandes funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, lo anterior sirvió de base para la clasificación de los órganos del Estado y la división de poderes; sin embargo, en la actualidad existe la tendencia a la creación de órganos constitucionales autónomos que derivan de la ley fundamental, que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado, sino que guardan con éstos relaciones de coordinación, cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, además de que desarrollan funciones primordiales del Estado en beneficio de la sociedad.

En México la creación de los órganos constitucionales autónomos no es novedosa, sin embargo, en los últimos años mediante diversas reformas constitucionales se ha visto un auge de estos órganos, los cuales no están subordinados a ningún poder constituido, tienen el carácter de públicos y en la gran mayoría de los casos sus funciones son de carácter administrativo, toda vez que sus atribuciones

113 Íbidem.
114 Íbidem.

anteriormente eran desarrolladas por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Miguel Carbonell señala en relación a los órganos constitucionales autónomos lo siguiente: "Una lectura completa y correcta del texto constitucional nos lleva a la conclusión de que en la actualidad la división de poderes se ha enriquecido porque en la carta fundamental no solamente se reconoce al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, sino también a los llamados 'órganos constitucionales autónomos'. Aunque dichos órganos quizá no son 'poderes' en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen asegurada, por mandato directo del texto constitucional una serie de funciones y atribuciones muy relevantes".[115] Para este autor con la creación de los órganos constitucionales autónomos la división de poderes se vio enriquecida y en México su institucionalización tiene como origen la exigencia social de que la Administración Pública sea más eficaz, de ahí que la constitución de los órganos constitucionales autónomos sean consecuencia de las necesidades y circunstancias políticas y sociales de nuestro entorno, asignándoles mayores rangos de autonomía en materias que se encontraban anteriormente a cargo del Poder Ejecutivo Federal.

De tal suerte que los órganos constitucionales autónomos son creados por la CPEUM y no se adscriben o subordinan a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes y se consideran como órganos de equilibrio constitucional y político; en la actualidad no existe una definición constitucional o legal de éstos.

El Doctor Sergio Márquez Rábago señala en relación con los órganos constitucionales autónomos lo siguiente:

> "… aparecieron cuando el sistema político de partido único mostró signos de extinción; Carlos Salinas de Gortari promovió el primero en 1993 logrando con ello el manejo financiero transexenal, aunque perdiera el PRI la Presidencia, manejaría finanzas públicas unos cuantos

[115] Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro. *División de Poderes y Régimen Presidencial en México.* Primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial UNAM, México, 2006, pág. 55.

años más a través de un Banco de México autónomo; el IFE en 1993 y la Comisión Nacional de Derechos Humanos fueron elevados a este nivel en el régimen de Ernesto Zedillo; Vicente Fox logró la autorización del cuarto órgano constitucional autónomo: el INEGI.

Pero el auge se da en el actual sexenio en el que se entra en una coalición de gobierno de facto y crea, en un año, seis órganos constitucionales autónomos, con el reparto patrimonialista de los partidos políticos de posiciones en áreas de decisión administrativa, antes exclusivas del Ejecutivo Federal …"[116]

Debemos señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en dos tesis jurisprudenciales los criterios que deben ser observados para identificar a un órgano constitucional autónomo a diferencia de una gran cantidad de organismos que gozan de cierta autonomía técnica o funcional, pero que no pueden ser catalogados con esa categoría, las cuales se transcriben a continuación:

"**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS**. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

116 Márquez Rábago, Sergio R. *Derecho Constitucional en México.* Op. cit., pág. 93.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete."[117]

"ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005.—Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco.—22 de mayo de 2006.—Unanimidad de ocho votos.—Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.—Ponente: Juan N. Silva Meza.—Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871, Pleno, tesis P./J. 12/2008; véase ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 912."[118]

Para nuestro máximo tribunal, las características de los órganos constitucionalmente autónomos son:

a) Estar establecidos directamente por la CPEUM;
b) Mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado;
c) Contar con autonomía e independencia técnica, funcional y financiera, y
d) Contar con atribuciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

---

117 Jurisprudencia. Tesis P./J. 20/2007. *Semanario de la Federación y su Gaceta*. Novena Época 172456, Pleno, Tomo XXV, Mayo de 2007, pág. 1647.

118 Jurisprudencia. Tesis P./J. 12/2008. *Semanario de la Federación y su Gaceta.* Novena Época, Tomo XXVII, Febrero 2008, pág. 1871.

De tal suerte que el Constituyente Permanente ha incorporado en la CPEUM los siguientes órganos constitucionales autónomos, los cuales serán relacionados de forma cronológica:

1. Banco de México. Cuya principal función es la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y fue creado mediante Decreto que modificó y adicionó el artículo 28 de la CPEUM, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1993.
2. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Su función principal es la protección de los derechos humanos consagrados en nuestra ley fundamental, su creación se deriva del Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la CPEUM, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999.
3. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Este órgano tiene como principal función el de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información y Estadística Geográfica del país, se le otorgó el rango de órgano constitucional autónomo mediante Decreto por el que se declaró reformado el artículo 26 de la CPEUM, mismo que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 2006.
4. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Este órgano tiene como atribución principal la de evaluar la calidad, desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional a nivel preescolar, primaria, secundaria y media superior, el cual tiene su fundamento en la reforma al artículo 3o. fracción IX de la CPEUM, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013.
5. Comisión Federal de Competencia Económica. Tiene como función la de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados; fue creado mediante Decreto que reformó y adicionó, entre otros, el artículo 28 de la CPEUM, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013.
6. Instituto Federal de Telecomunicaciones. Este órgano autónomo tiene como principal atribución el desarrollo eficiente de la radiodifusión, las telecomunicaciones, la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, se le

otorgó el rango de órgano constitucional autónomo mediante el Decreto señalado en el punto anterior y su fundamento también se encuentra en el artículo 28 de la CPEUM.

7. Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos. Este órgano es el responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados que señala la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, su fundamento constitucional es el artículo 6o., Apartado A, fracción VIII de la CPEUM, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014.

8. Instituto Nacional Electoral. Este órgano cambió su nombre mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, anteriormente se denominaba Instituto Federal Electoral, el cual fue creado en 1990, adquiriendo el rango de órgano constitucional autónomo por Decreto que reformó el artículo 41 de la CPEUM, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de abril de 1994. Este órgano fue uno de los primeros en obtener su autonomía constitucional y tiene como principal atribución la función electoral.

9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Este órgano constitucional autónomo tiene la atribución relativa a la medición de la pobreza y a la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones en materia de política de desarrollo social; fue creado mediante Decreto que reformó, entre otros, el artículo 26, Apartado C, de la CPEUM, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

10. Fiscalía General de la República. Este órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio tiene la atribución de la persecución de los delitos de orden federal y fue creada mediante Decreto que reformó, entre otros el artículo 102, Apartado A, de la CPEUM, publicado el 10 de febrero de 2014. Eduardo Castellanos comenta en relación con este órgano constitucional autónomo lo siguiente: “en el caso de la Fiscalía General existen en su interior dos fiscalías especializadas –anticorrupción y delitos electorales-, que a su vez tienen su propia autonomía. La actual Procuraduría General de la República se transformará en Fiscalía General una vez que la legislación secundaria pertinente entre en vigor, como lo disponen los artículos Sexto y Séptimo Transitorios del Decreto de reforma correspondiente; ...”[119]

---

119 Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. *El proceso administrativo público como fundamento constitucional*. *Revista Buen Gobierno* No. 18 semestral, Enero-Junio 2015, publicación a cargo de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., pág. 19.

11. Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Este tribunal dotado de plena autonomía técnica, funcional y financiera, es competente para imponer las sanciones a los servidores públicos con motivo de las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Este órgano cambió de nombre y se le otorgó el rango del órgano constitucional autónomo mediante Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la CPEUM en materia de combate a la corrupción, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015. En el artículo Tercero Transitorio del Decreto mencionado se establece que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa establecerá, entre otras disposiciones, que el Tribunal aprobará su proyecto de presupuesto, lo ejercerá directamente, autorizará las adecuaciones presupuestarias, determinará los ajustes que correspondan al mismo y realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus informes a través de su propia tesorería, lo que le da una plena autonomía presupuestal y financiera.

Como puede observarse, actualmente nuestra CPEUM establece once órganos constitucionales autónomos, sin embargo, no debe perderse de vista que nuestra ley fundamental también otorga a otros organismos cierta autonomía como pueden ser las universidades, la Auditoría Superior de la Federación, los tribunales agrarios, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa[120], entre otros, los cuales carecen de alguno o algunos rasgos distintivos de los órganos constitucionales autónomos señalados en las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes citadas.

De tal suerte que dentro del sistema jurídico mexicano los órganos constitucionales autónomos son aquellos a los que la CPEUM les ha confiado alguna actividad directa e inmediata del Estado, con el fin de perfeccionar la distribución de funciones por una exigencia político social, bajo la idea del equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando de esta forma la teoría tradicional de la división de los poderes del Estado, la cual se ve enriquecida con estos órganos. Los

[120] Algunos autores como Miguel Carbonell consideran a los tribunales agrarios como órganos constitucionales autónomos.

órganos constitucionales autónomos no se encuentran subordinados a otros poderes, gozan de completa independencia y autonomía con respecto a éstos, con los cuales se coordinan y se constituyen como un contrapeso eficiente del control constitucional.

Hemos analizado hasta el momento, lo que pudiéramos considerar como algunos de los elementos esenciales del Estado Mexicano, el sistema federal y la división de poderes, así como la interdependencia, coordinación y cooperación que debe haber entre ellos, que derivan en los pesos y contrapesos conocidos como los *checks and balances*, asimismo, llevamos a cabo un breve estudio de los órganos constitucionales autónomos, todo ello con el objeto de ubicar al Poder Legislativo dentro de estos grandes temas. Ahora, con la ayuda del método histórico entraremos al estudio de este poder.

4 El Poder Legislativo, sus antecedentes y los órganos que lo integran

Al Poder Legislativo en el mundo se le denomina de diversas maneras, ya sea como Parlamento, Congreso, Asamblea, Cortes, etc.; en México nuestra Constitución se refiere a él como: Congreso General (artículos 50, 75 párrafo segundo y 78 fracción IV); Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 70 párrafo primero); Congreso Constitucional (artículos transitorios originales primero y decimosexto); en otras ocasiones sólo lo llama Congreso (en el epígrafe de las secciones I y III del Título Tercero); y la forma en que la norma fundamental se refiere a él de manera más frecuente es como Congreso de la Unión (la Constitución le da dicha denominación en más de cuarenta artículos, así como en diversas partes de ellos).

Sin embargo, sea cual sea el nombre o denominación con el que se le conozca, el Poder Legislativo es en la actualidad un órgano representativo del pueblo de un Estado, situación que no se dio en su nacimiento ya que en un principio únicamente se encontraban representadas en él las clases dominantes, sin embargo,

posteriormente se abre “dicha institución a personas provenientes de diferentes estratos sociales”.[121]

El órgano legislativo surge en la baja Edad Media (800 a 1200 d.C.), cuando prevalece el feudalismo y el poder del rey se debilitó por el surgimiento de las asambleas estamentales integradas por el clero, la nobleza, la milicia y los miembros de las ciudades, las cuales tenían la importante función de autorizar al monarca los gastos realizados en la guerra, así como consensuar los impuestos; a cambio, sus integrantes recibían privilegios y concesiones. De esta forma, nace el Parlamento Inglés, los Estados Generales Franceses, las Cortes Españolas y las Dietas Alemanas. Lo importante de estas asambleas es que en ellas se encontraban representadas las principales fuerzas políticas, sociales y económicas.

En la alta Edad Media (1200 a 1453 d.C.), decayó el sistema feudal y el poder del monarca se fortalece, surgiendo el Absolutismo, durante el cual las asambleas perdieron fuerza debido a la concentración del poder, cada vez más creciente, en el rey, además de que únicamente se reunían de manera esporádica. En ese momento, el monarca detenta todas las funciones del Estado.

En la Inglaterra medieval surgió la idea de establecer una norma suprema o básica que garantizara los derechos de las clases sociales con poder político o económico, lo cual se consolida “el 19 de junio de 1215 cuando el Rey Juan sin Tierra, presionado por los clérigos y los barones, cansados de sus abusos del poder, firma la Carta Magna, que limitaba considerablemente la autoridad real”.[122] De esta manera, el Parlamento Inglés se impuso de forma paulatina al monarca, reuniéndose con mayor frecuencia y los pequeños y medianos propietarios que lo integran solicitan al Rey más derechos a su favor, limitando a la corona en el cobro indiscriminado de los impuestos. En 1642, con la Guerra Civil, el Parlamento se enfrenta a la Corona y Oliver Cromwell enjuicia a Carlos I bajo los cargos de tirano, traidor, homicida y enemigo público de la *Commonwealth*, condenándolo a muerte,

121 Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Op. cit., pág. 27.
122 Pérez de los Reyes, Marco Antonio. *Historia del Derecho Mexicano.* Tomo I, Editorial Oxford University Press, México, 2003, pág. 160.

siendo ejecutado el 30 de enero de 1649, instaurándose la República autoritaria, misma que fue encabezada por el mismo Cromwell pero que se desarticuló con su muerte, restableciéndose nuevamente la Monarquía en 1660.

Para 1688, Jacobo II inicia la sublevación conocida como la "Gloriosa Revolución", cuya finalidad era recuperar las prerrogativas reales, sin embargo, es derrotado y desterrado, por lo que el Parlamento llamó a la hija de Jacobo II, María de Orange y a su esposo Guillermo "al trono inglés, pero con la condición de que suscribieran el documento denominado Bill of Rights en 1689, en el cual reconocieron las conquistas del Parlamento",[123] entre las que se encontraban el derecho de establecer impuestos y fijar los derechos de propiedad.

En España, encontramos también instituciones precedentes del Parlamento moderno, en los diversos reinos en que se dividía la península en la Edad Media. En Castilla, por ejemplo, se les llamaba Cortes a las reuniones de los tres Estados del reino, el eclesiástico, la nobleza y el pueblo, los cuales eran convocados por el Rey para resolver los asuntos del reino, para revisar las leyes, para imponer las contribuciones, declarar la guerra o celebrar tratados. En Cataluña esas reuniones recibían el nombre de Congreso General del Principado y en Aragón se les conocía como las Cortes, mismas que actuaron con mayor independencia en relación al monarca, donde éste no tomaba ninguna resolución relacionada al pago de los impuestos, sin el acuerdo favorable de éstas.

Es digna de ser recordada la fórmula que pronunciaba el Gran Justicia que presidía las Cortes, rodeado de la nobleza, clérigos y Diputados de las villas, cuando coronaba a un monarca: "nos que cada uno somos tanto como vos, y todos juntos más que vos, os facemos rey, si guardais nuestros fueros y privilegios, et si non, non".[124]

---

123 Fix-Zamudio, Héctor. *La función actual del Poder Legislativo. El Poder Legislativo en la Actualidad*. Editorial Cámara de Diputados (LV Legislatura) e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994, pág.16.

124 Bátiz Vázquez, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Editorial Oxford, México, 1999, pág. 52.

Por lo que respecta a Francia, la Monarquía se impuso sobre los otros poderes políticos, consolidándose de esta manera el autoritarismo del Rey, sin embargo, esta situación duró hasta la reunión de los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789 y que se transformarían en Asamblea Nacional al inicio de la Revolución Francesa, misma que culminó con la ejecución del monarca, proclamándose a su muerte la República, en la cual el órgano legislativo adquiere preeminencia sobre los otros poderes. Esta idea sería llevada a su máxima expresión por la Constitución Jacobina de 1793, donde se estableció el absoluto predominio del Gobierno de Asamblea sobre los otros órganos de poder.

De esta forma, en Inglaterra y Europa el Poder Legislativo adquiere gran fuerza, pero sin el dominio absoluto del gobierno de asamblea, puesto que depende de la colaboración de los poderes Judicial y Ejecutivo; donde este último, en los sistemas parlamentarios se divide en dos, desarrollando el monarca o presidente las funciones representativas, protocolarias y ceremoniales, quedando a cargo del gobierno un Primer Ministro que depende del Poder Legislativo, tanto por su nombramiento como para su deposición.

Mientras todo lo anterior acontecía en Europa, en los Estados Unidos de Norte América la Constitución de 1789 introduce “una nueva forma de gobierno, el régimen presidencial, en el cual se pretende un equilibrio entre los órganos del poder, de acuerdo con las enseñanzas de Carlos Luis de Scondat, Barón de la Brède y Montesquieu, sobre la división de los propios poderes”.[125]

La división de poderes es para los norteamericanos esencial para garantizar la vida democrática del Estado, ya que consideraban que al dividir las funciones de gobierno se impedía la concentración del poder en un solo hombre, además, con ello se establece un sistema de equilibrio entre los órganos de gobierno, donde “el Poder Ejecutivo estaba en poder de un Presidente cuya selección, según la intención y el diseño de los *framers* (autores de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América), debía estar aislada tanto de las mayorías populares

[125] Fix-Zamudio, Héctor. *La función actual del Poder Legislativo*. Op. cit., pág. 16.

como del control del Congreso".[126] En el régimen presidencial las funciones del Jefe de Estado y Jefe de Gobierno se reúnen en el Presidente de la República, el cual es electo popularmente, ya sea en forma directa o indirecta y tiene la facultad de nombrar y remover a sus colaboradores, en ocasiones sujetos a ratificación del órgano legislativo, pero sin depender de él.

Los países que conformaban las colonias de España y Portugal en América, una vez que adquieren su independencia, se inspiran en la constitución norteamericana y también adoptan de manera formal el régimen presidencial, sin embargo, debido al marcado arraigo de la tradición autoritaria, estas modificaciones al régimen de gobierno y a la estructura del poder pronto derivaron en el caudillismo, predominantemente militar, razón que determina la supremacía del titular del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial, aun cuando formalmente las constituciones establecían un amplio predominio del Congreso.

Esta situación se dio en México durante el siglo XIX, ya que el marco jurídico constitucional se basaba en el principio de división de poderes, donde éste le otorgaba preeminencia al Poder Legislativo sobre los otros órganos de gobierno, así lo expresó Emilio Rabasa en su obra clásica *La Constitución y la Dictadura*, donde reconocía que el Ejecutivo disponía de mecanismos fuera del orden normativo que le daban superioridad frente al Legislativo, pero no así dentro del orden constitucional:

> "Fuera del orden legal, el presidente reúne los elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común, las simpatías populares, que sólo en momentos de agitación intensa gana la personalidad colectiva y casi anónima de una asamblea legislativa; pero dentro del orden constitucional, que es el que debemos de tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la superioridad del Congreso es indiscutible".[127]

---

126 Dahl, Robert. *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Traducción de Pablo Gianera, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pág. 25.

127 Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura.* Editorial Cien de México – CONACULTA, México, 2002, pág. 160.

Este argumento también es sostenido por el constituyente Félix F. Palavicini en su libro *Historia de la Constitución de 1917* donde señala, en relación con la Constitución de 1857, que "los constituyentes temieron mucho que estuviésemos expuestos a caer en un absolutismo central, y de ahí que fortaleciesen el régimen federativo, y que, dando aparentemente al Ejecutivo Federal todas las atribuciones, tuvieron la precaución de someterlo completamente a las decisiones del Congreso, con lo que, si bien el peligro centralista disminuía, en cambio al Ejecutivo se le quitaba toda fuerza y toda autoridad, dejándolo a la merced de las fluctuaciones de la opinión de las Cámaras."[128]

Es por esta misma situación, que el primer jefe del ejército constitucionalista el General Venustiano Carranza en su mensaje del primero de diciembre de 1916 ante el Congreso de Querétaro, solicitó establecer jurídicamente en la Constitución un Presidente fuerte, ya que consideraba que "el Poder Legislativo, por la naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros poderes, está dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permiten estorbar o hacer embarazoso y difícil la marcha del Poder Ejecutivo".[129]

Durante el siglo XIX en Europa predomina el órgano legislativo sobre los otros poderes del Estado, fue la época de oro del parlamentarismo, sin embargo, ya en el siglo XX sobre todo después de la primera guerra mundial la fuerza del poder Legislativo decae, aún en los países que estuvieron al margen de "los regímenes autoritarios y esta situación se advierte también en la segunda posguerra, no obstante la derrota del fascismo y del nacional socialismo".[130] En la segunda mitad del siglo XX se acrecentó la intervención del Estado en la economía con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales más desprotegidos, propiciando la redistribución de los bienes y servicios, así como la creación de las

---

128 Palavicini, Félix F. *Historia de la Constitución de 1917*. Tomo I, Edición facsimilar, Editorial Diseño 3, Cámara de Diputados, México, 2014, pág.41.

129 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917*, Tomo I, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1924, edición facsimilar realizada por la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, Joaquín Porrúa Editores, México, 1989, pág. 267.

130 Fix-Zamudio, Héctor. *La función actual del Poder Legislativo*. Op. cit., pág.17.

instituciones de seguridad social, dando nacimiento al “Estado Social”, “Estado Benefactor” o “Estado de Bienestar”.

En el “Estado Social” predomina el Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, toda vez que cuenta con los instrumentos necesarios para realizar las actividades de justicia social; por su parte, el órgano legislativo colabora con el propio Ejecutivo, pero al mismo tiempo se transforma diversificando sus funciones, de tal manera que la función de crear leyes ya no es su atribución de mayor trascendencia sino las actividades de control y fiscalización sobre los demás poderes, funciones que le permiten reposicionarse.

En la actualidad, los gobiernos tienden a concentrar en el Presidente o Primer Ministro el poder, pero a diferencia de los monarcas autoritarios del pasado, su cargo proviene de la voluntad popular, expresada ya sea de manera directa, cuando el titular del Poder Ejecutivo es electo directamente por el pueblo e indirecta cuando el Primer Ministro es el líder de la mayoría del Parlamento, misma que se puede conformar con un sólo partido o una coalición de partidos; además, la función del titular del Poder Ejecutivo se encuentra limitada tanto en el tiempo como por el ejercicio de las facultades que detentan los otros órganos del poder, así como por los factores políticos, económicos y sociales de cada país.

La CPEUM señala en su artículo 50 que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General y establece el sistema bicamaral de la siguiente manera:

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

Desde nuestra Constitución de 1824, el Poder Legislativo de la Federación fue depositado en un Congreso General, compuesto por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, con lo que se instauró el sistema bicamaral, el cual sólo se vio interrumpido por la Constitución de 1857, que estableció un Congreso General compuesto por una sola cámara, la de Diputados, situación que perduró hasta el año de 1874 en que se reformó la Constitución y se volvió a instaurar el

Senado, desde entonces el Poder Legislativo en México conserva el sistema bicamaral.

En México, el federalismo es el principal argumento para instaurar un Poder Legislativo bicamaral debido a que en principio la Cámara alta o Senado se crea para tutelar los intereses de las partes integrantes de dicha federación. Tal situación la encontramos en muy diversos países, como en el caso de los Estados Unidos de América, donde el Congreso se integra por una Cámara de Representantes y por el Senado, el cual representa a los Estados de la Unión con dos senadores por entidad; en el mismo caso se encuentra Alemania, donde el *Parlament* se compone por la *Bundestag* o Cámara baja, integrada por 601 miembros y por la *Bundesrat*, Consejo Federal o Cámara alta, integrada por 69 miembros que representan los intereses de los *Länders* (Estados), estos últimos cuentan con la facultad de nombrar o revocar a sus representantes en la *Bundesrat*.

Así, la mayoría de los países con una forma de gobierno federal y aun los que no, cuentan con un Poder Legislativo dividido en dos cámaras, donde la segunda cámara viene a ser un elemento que balancea y equilibra las tendencias políticas de la otra cámara, "tiene el papel de momento de reflexión en la actividad decisoria del Parlamento".[131]

La facultad del Senado mexicano de representar y tutelar los intereses de las entidades federativas, tiene su origen en la Constitución de 1824 que establecía:

> "**ARTÍCULO 25**.- **El Senado** se compondrá de **dos senadores de cada Estado**, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años."[132]

Mientras que los diputados eran electos directamente por el pueblo, el Senado se integraba por miembros electos por las legislaturas de los Estados y por ello se dice que esta cámara representa sus intereses, además de que las entidades federativas

131 Bobbio, Norberto y otros. *Diccionario de Política*. Op. cit., pág. 1127.
132 Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México (1808-1997)*. Vigésima edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 171.

se encontraban representadas de manera igualitaria con dos senadores por Estado sin importar el número de población o la extensión territorial de cada uno de ellos.

Esta representación que se ha atribuido al Senado se ha visto cuestionada últimamente a raíz de la inclusión de los senadores de representación proporcional, la cual tuvo como origen la reforma constitucional realizada al artículo 56, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996; con esta reforma se introdujo al sistema constitucional mexicano a los senadores plurinominales, los cuales son electos mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinominal nacional y por tanto no representan a ninguna Entidad Federativa.

Por otro lado, resulta interesante la situación que tuvo el Senado de la República en las diferentes Constituciones que estuvieron vigentes durante el siglo XIX, toda vez que este órgano legislativo estuvo presente en las constituciones federales de 1824 y 1847, también fue considerado como parte del Congreso de la Unión en las constituciones centralistas de 1836 y 1843, pero fue suprimido en la Constitución Federal de 1857 para ser restablecido diecisiete años después en 1874.

Nuestra Constitución, como ya dijimos, denomina al Poder Legislativo Federal de diferentes maneras y utiliza entre otros los siguientes términos: Congreso General, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso Constitucional, Congreso de la Unión y en otras ocasiones sólo lo llama Congreso. Cualquiera que sea el término que se utilice para referirse a nuestro Congreso de la Unión, éste se divide en dos cámaras y por regla general actúan de manera separada para el ejercicio de las atribuciones que le son concedidas.

Como ya hemos señalado, el actual texto del artículo 40 de la Constitución, establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental. La Constitución adopta el principio de división de poderes, entendiendo que el poder

es uno y que pertenece al Estado en su conjunto, el cual se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y por lo que hace al campo de estudio de esta investigación, la Constitución de 1917 señala en su artículo 50 que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores.

Los artículos 51 y 52 de la CPEUM señalan que los diputados representan a la Nación, duran en su encargo tres años y que la Cámara de Diputados se integra por 500 diputados, de los cuales 300 son uninominales y 200 son plurinominales, así mismo establecen que por cada diputado se elegirá un suplente:

> **"ARTÍCULO 51. La Cámara de Diputados** se compondrá de **representantes de la Nación**, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."
>
> **"ARTÍCULO 52. La Cámara de Diputados** estará **integrada** por **300 diputados** electos según el principio de votación **mayoritaria relativa**, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **200 diputados** que serán electos según el principio de **representación proporcional**, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

Asimismo, los artículos 56 y 57 de la CPEUM señalan que el Senado de la República se integra por 128 senadores: 64 uninominales, dos por cada Estado de la República; 32 de primera minoría, uno por cada entidad, así como 32 plurinominales, renovándose en su totalidad cada 6 años y por cada senador se elegirá un suplente:

> **"ARTÍCULO 56.** La **Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho** senadores, **de los cuales**, **en cada Estado y en la Ciudad de México**, **dos serán elegidos** según el principio de votación **mayoritaria relativa y uno** será asignado a la **primera minoría.** Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.
>
> **Los treinta y dos senadores restantes** serán elegidos según el principio de **representación proporcional**, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.
>
> La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años."
>
> **"ARTÍCULO 57.** Por **cada senador propietario** se elegirá **un suplente**."

La Constitución hace una diferenciación entre el Congreso General y las cámaras en que éste se divide. Así, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General y éste es un órgano diferente a las cámaras que integran al Poder Legislativo.

Otra característica que diferencia al Congreso General de la actuación más o menos autónoma de cada una las cámaras, es que aquel no cuenta con una estructura técnica y administrativa propia que lo auxilie en el desempeño de sus funciones. Así pues, cuando el Congreso General ejerce sus funciones constitucionales es necesario que se apoye principalmente de los órganos administrativos y técnicos de la Cámara de Diputados, debido a que conforme a la LOCGEUM el Congreso General sesiona en la Cámara de Diputados:

> "**ARTÍCULO 5**.- …
>
> …
>
> 2. **Cuando** el **Congreso sesione** conjuntamente, lo hará en el recinto que ocupe la **Cámara de Diputados** y el Presidente de ésta lo será de aquél.".

En ocasiones, para que el Congreso General sesione puede requerir del apoyo y auxilio tanto de los órganos administrativos y técnicos de la Cámara de Diputados como los de la Cámara de Senadores y, en este caso, los servidores públicos de los órganos administrativos y técnicos del Senado se constituirán en el recinto donde sesione el Congreso General, para apoyar a los senadores en el desempeño de sus tareas constitucionales.

A continuación señalamos los casos en que la CPEUM y la LOCGEUM establecen la necesaria realización de una sesión donde ambas cámaras actúen como asamblea única, esto es, de manera conjunta participan ambas cámaras en una sesión de Congreso General:[133]

---

133 Con motivo de la expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, algunas disposiciones de la LOCGEUM no son acordes con las nuevas disposiciones constitucionales por lo que el Poder Legislativo tendrá que adecuarlas.

a) A la apertura del Primer Período Ordinario de Sesiones del Congreso (artículo 69 constitucional) de cada año legislativo, donde asiste el Presidente de la República y presenta un informe por escrito, en el que manifiesta el estado general que guarda la Administración Pública del país. El Congreso se reúne el 1° de septiembre, a las 17:00 horas (artículo 6, numeral 1, de la LOCGEUM) para iniciar el primer periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en cuyo caso el primer periodo ordinario de sesiones inicia el primero de agosto (artículo 65 constitucional);

b) En la apertura del Segundo Período de Sesiones Ordinarias de cada año legislativo del Congreso de la Unión. Ambas cámaras se reúnen el 1o. de febrero (artículo 65, parte final del primer párrafo), a las 11:00 horas, en sesión conjunta (artículo 6, numeral 1, de la LOCGEUM);

c) En caso de falta absoluta del Presidente de la República (artículo 84 constitucional). Cuando ésta ocurra en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso se encuentra en sesiones se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, si no se encuentra en sesiones la Comisión Permanente lo convoca a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral; en ambos casos nombra un Presidente Interino y expide la convocatoria a elecciones presidenciales. Cuando la falta del Presidente ocurra en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso se encuentra en sesiones designará al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo, si el Congreso no estuviese reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que nombre un Presidente sustituto;

d) Al comenzar un período constitucional y la elección no estuviere hecha y declarada, (artículo 85 constitucional) cesará el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión conforme al inciso anterior. Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente del Senado de la República en tanto el Congreso designa al Presidente Interino conforme al inciso anterior.

e) Cuando el Presidente de la República presente su renuncia por causa grave, la cual será presentada ante el Congreso de la Unión y calificada por éste (artículo 86 constitucional);

f) Cuando el Presidente tome posesión de su cargo y rinda ante el Congreso de la Unión la protesta constitucional (artículos 84 y 87 constitucionales), y

g) También habrá sesión del Congreso cuando éste celebre sesiones solemnes (artículo 5, numeral 1, de la LOCGEUM).

Cuando el Congreso General se reúne en sesión conjunta con la participación de ambas cámaras que lo integran para tratar los asuntos anteriormente señalados, conforme al artículo 8 de la LOCGEUM, se requiere el quórum que para cada una de las cámaras se dispone en el primer párrafo del artículo 63 constitucional, esto es de un cincuenta por ciento más uno de sus miembros:

> "**ARTÍCULO 63**. **Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia**, en cada una de ellas, **de más de la mitad del número total de sus miembros**; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto...
> ..."

En síntesis podemos decir que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General el cual se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. El Congreso General puede sesionar como un solo órgano en los casos establecidos por la Constitución y la ley, o bien el funcionamiento del Poder Legislativo se lleva a cabo mediante el ejercicio de las atribuciones que le otorga el orden jurídico a cada una de las cámaras. Por otro lado, cuando el Congreso de la Unión y sus cámaras se encuentran en período de receso, se instala una Comisión Permanente que se encarga de los asuntos que expresamente le confiere la CPEUM:

> "**ARTÍCULO 78**. Durante los **recesos** del **Congreso** de la Unión **habrá** una **Comisión Permanente compuesta** de **37 miembros** de los que **19** serán **Diputados y 18 Senadores**, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.
> …
> I a VIII…"

La Comisión Permanente no tiene personal propio que apoye técnica y administrativamente el trabajo de los legisladores que la integran; por tal motivo, los servidores públicos que auxilian las labores de este órgano del Poder Legislativo

son principalmente los adscritos a la cámara en la cual sesionan, aunque siempre concurren funcionarios de las áreas técnicas y administrativas de la cámara donde no están sesionando, para auxiliar a sus legisladores. El artículo 117 de la LOCGEUM señala cuándo y dónde debe de sesionar la Comisión Permanente:

> "**ARTÍCULO 117**.
> 1...
> 2. La **Comisión Permanente celebrará** sus **sesiones** correspondientes al **primer receso de cada año** de la Legislatura en el recinto de la **Cámara de Diputados**, **y** en el **segundo receso**, en el recinto de la **Cámara de Senadores**."

Recordemos que el año legislativo corre del primero de septiembre al treinta y uno de agosto del año siguiente, y cada año tiene dos períodos ordinarios de sesiones los cuales inician, el primero a partir del uno de septiembre (con la reforma constitucional en materia político electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, se establece una excepción cuando el Presidente de la República inicie su encargo, el año legislativo correrá a partir del primero de agosto),[134] y el segundo a partir del primero de febrero; el primer periodo ordinario de sesiones podrá extenderse hasta el quince de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicia su encargo constitucional, año en el cual el primer período ordinario de sesiones puede concluir hasta el treinta y uno de diciembre y el segundo período ordinario de sesiones no puede extenderse más allá del treinta de abril.

Es importante mencionar que la Comisión Permanente no tiene un archivo documental propio, que contenga todos los asuntos y las resoluciones que sobre éstos recayeron, así como su *Diario de Debates* de manera unificada, ya que cada una de las cámaras tiene el archivo documental y el *Diario de los Debates* de los asuntos y resoluciones que fueron conocidos y sometidos a la consideración de los integrantes de la Comisión Permanente en el período que sesionó en cada una de ellas.

[134] De conformidad con el artículo Décimo Quinto Transitorio las reformas al artículo 65 entrarán en vigor a partir del primero de diciembre de 2018.

En resumen, podemos señalar que el Poder Legislativo Federal está compuesto por cuatro órganos a saber: Congreso General, Cámara de Diputados, Senado de la República y Comisión Permanente; estos cuatro órganos desempeñan las facultades y atribuciones que la CPEUM y las leyes le otorgan a este Poder del Estado, además de que crean acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo, los cuales en muchas ocasiones impactan en la Administración Pública Federal.

5 El Derecho Parlamentario y el Control Parlamentario

El *Diccionario de la Lengua Española* define el concepto "parlamentario" de la siguiente manera: "perteneciente o relativo al Parlamento judicial o político. Persona que va a parlamentar. Ministro o individuo de un parlamento".[135] Asimismo, define parlamentar como: "dicho de una o de varias personas: hablar o conversar con otras. Establecer conversaciones con la parte contraria para intentar ajustar la paz, una rendición, un contrato o para zanjar cualquier diferencia".[136] La relación entre parlamento, parlamentar y hablar resulta evidente, ya que hablar es razonar en voz alta, expresando nuestras ideas, pensamiento y sentimientos a los que escuchan.

Es principalmente en el Poder Legislativo en donde sus integrantes, para ejercer las facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico les establece, requieren parlar, hablar, discutir, deliberar, exponer sus ideas, sus convicciones y sus argumentos; "la necesidad de hablar para llegar a acuerdos, es la exigencia connatural al hombre de discutir, debatir ideas y comunicarse con los demás, supuesto un fin común en las sociedades y las acciones y determinaciones para alcanzar ese fin común requieren un espacio, físico y social en el que se acuerden y se implanten. Ese ámbito es el Parlamento".[137] Por su parte, Norberto Bobbio nos dice que el Parlamento puede definirse como:

> "Una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por

135 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Op. cit., pág.1683.
136 Íbidem.
137 Bátiz Vázquez, Bernardo. Op. cit., pág. 21.

> un común denominador: la intervención (directa o indirecta, o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la voluntad popular".[138]

Bobbio considera que con el concepto Parlamento se designa a las asambleas que pueden ser denominadas de diferentes maneras, como ya ha quedado señalado; asimismo, refiere que las asambleas tienen una estructura colegiada organizada y se basan en el principio igualitario de sus integrantes, los cuales generalmente son electos por la ciudadanía a quien representa, decimos generalmente porque todavía existen en algunos países legisladores que son designados por el Poder Ejecutivo o se integran a estas asambleas por haber ocupado la Presidencia de la República, como en Italia o Chile. Por otro lado, este autor considera que los parlamentos son instituciones con gran variedad de funciones "todas estas variadas actividades pueden ser comprendidas en el cuadro de las cuatro funciones parlamentarias fundamentales: representación, legislación, control del Ejecutivo y legitimación."[139]

En nuestro país, un sector de la doctrina mexicana ha considerado que es erróneo hablar de un Derecho Parlamentario, toda vez que México tiene un sistema de gobierno presidencial, sin embargo, en los últimos años, es decir, a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, se habla cada vez más frecuentemente de un Derecho Parlamentario, considerando el concepto no como un sistema de gobierno, sino asemejándolo al órgano de gobierno que realiza la acción de parlamentar, para dar cumplimiento a las atribuciones que la Constitución y las leyes le encomiendan, funciones que se desarrollan en el Congreso, Parlamento, Asamblea, Cortes, Dietas, etc. Aquí, el problema se centra en lo que Ludwig Wittgenstein denomina "juego del lenguaje"[140] el cual es un conjunto de palabras y expresiones asociadas con determinadas actividades, donde el significado de las palabras cambia de un juego del lenguaje a otro, toda vez que el significado de los conceptos está dado

138 Bobbio, Norberto y otros. *Diccionario de Política*. Op. cit., pág. 1124.
139 Ídem, pág. 1129
140 Wittgenstein, Ludwig. *Investigaciones Filosóficas*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Filosóficas, México, 2003, pág. 39.

por la actividad del lenguaje, que dota a los signos de vida cuando se les usa. “Una y la misma palabra opera de manera distinta en diferentes juegos del lenguaje”.[141]

Por ello, consideramos que el concepto parlamentario es válido para referirse al miembro del órgano legislativo, así como a la función que dentro del mismo éste desarrolla, además de que diversos tratadistas, aún en sistemas de gobierno presidenciales, han acogido la denominación de Derecho Parlamentario en diversos artículos, obras, conferencias, congresos, seminarios, diplomados referentes a esta disciplina que se encarga de estudiar desde un punto de vista jurídico al Poder Legislativo.

El Derecho Parlamentario no puede darse más que dentro de un sistema constitucional y en muchas ocasiones se le considera que es parte de éste, ya que incluye el estudio de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo. Sin embargo, los defensores del Derecho Parlamentario como una rama independiente del derecho constitucional, defienden su punto de vista partiendo de la base de la existencia del Derecho Administrativo, que regula la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, por tal razón, consideran que no hay argumento válido para negar que otro de los poderes del Estado, como lo es el Poder Legislativo, no pueda ser objeto de estudio del Derecho Parlamentario: “es perfectamente legítimo afirmar la existencia del Derecho Parlamentario como rama jurídica dotada de principios y caracteres específicos”.[142]

Susana Pedroza de la Llave, define al Derecho Parlamentario como “la rama del derecho constitucional que estudia y regula la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones del Congreso Mexicano, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales”.[143] Esta autora remarca que el Derecho Parlamentario tiene como base el derecho constitucional y considera

141 Tomasini Bassols, Alejandro. *El pensamiento del último Wittgenstein*. Editorial Edĕre, México, 2003, pág.16.
142 Santaolalla López, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Segunda edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1990, pág. 29.
143 Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Op. cit., pág. 37.

que su objeto de estudio son los elementos esenciales que le dan vida al Poder Legislativo.

Por su parte, Bernardo Bátiz lo define como "el conjunto de normas que regulan la actividad del órgano legislativo, llamado comúnmente Parlamento y denominado, en la tradición mexicana y en las leyes vigentes Congreso de la Unión cuando se hace alusión al Poder Federal, o Congreso Local, cuando la referencia se hace al Poder Legislativo de los Estados de la Federación".[144] Este autor al definir al Derecho Parlamentario hace una defensa del mismo, en el sentido de que éste no se circunscribe únicamente a los órganos legislativos denominados parlamentos, sino que el sujeto de estudio son los órganos legislativos en general, independientemente de su denominación o de su competencia, como es el caso del Estado federal donde existen órganos legislativos que tienen competencia en todo el territorio del Estado y órganos legislativos locales que tienen competencia en parte del territorio de ese Estado.

Cecilia Mora-Donatto después de reflexionar sobre las dificultades para definir cualquier rama del derecho y que tal definición sea universalmente aceptada, señala que el Derecho Parlamentario es:

> "El conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas éstas como órganos que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y cuya importancia gira en torno a una determinada institución que encarna el concepto de soberanía popular. Pero no basta que la misma se llame Parlamento lo decisivo de esta institución es que la misma representa de manera libre y democrática la voluntad de un pueblo. El Derecho Parlamentario, en consecuencia, tiene como objeto de estudio, al órgano investido de la representación social de un Estado, las normas que lo regulan y la amplia serie de disposiciones que rigen el comportamiento de los sujetos que intervienen en los diversos procesos legislativos".[145]

Para esta autora el Derecho Parlamentario tiene como ámbito de estudio al Poder Legislativo, tanto su organización como su funcionamiento, destacando en la

144 Bátiz Vázquez, Bernardo. Op. cit., pág. 19.
145 Mora-Donatto, Cecilia. Op. cit., pág. 307.

definición que éste es el órgano de gobierno que representa la voluntad popular y, por tanto, la representación social del Estado.

Para Fernando Santaolalla 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 de un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas".[146] Este autor español considera que si el derecho administrativo es un conjunto de normas que rigen el comportamiento de los sujetos y de las instituciones que conforman la Administración Pública de un país, es decir, del Poder Ejecutivo, el Derecho Parlamentario es la rama jurídica dotada de principios y caracteres específicos que se refiere a los principios, normas y actos que afectan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

Para Francisco Berlín Valenzuela el Derecho Parlamentario es:

> "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 los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político".[147]

Este autor introduce en la definición de Derecho Parlamentario nociones sociológicas y axiológicas que integran la materia normativa, al señalar que es un conjunto de normas que regulan las acciones de los parlamentos, considerando éstas de manera general ya que incluye todas las funciones que dentro del Poder Legislativo se desarrollan; también comprende una noción sociológica al señalar que estas normas regulan las relaciones de los parlamentos, en el sentido amplio del concepto, con los otros poderes del Estado, con los partidos políticos como entidades de interés público y con la ciudadanía, ya sea de manera individual o en las diferentes formas como ésta se organiza; y por último, considera la noción

146 Santaolalla López, Fernando. Op. cit., pág. 30.
147 Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario.* Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 34.

axiológica al establecer la existencia de valores y principios, que deben ser respetados y deben de estimular las funciones de la institución, por haber sido creado por el pueblo.

Por otra parte Eliseo Muro Ruiz diferencia el Derecho Parlamentario de la Técnica Legislativa y señala que: "la técnica legislativa busca elaborar disposiciones jurídicas como objetos culturales; como conjunto de palabras, de frases y de cláusulas que integran capítulos, títulos y artículos, que regulan un sector específico de la vida social. En cambio el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que regulan la organización y el trabajo legislativo".[148] Esta diferencia que hace Muro Ruiz es de gran importancia toda vez que el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, órgano de representación y en quien se deposita la voluntad popular, asimismo, abarca las relaciones de este poder con los otros órganos de gobierno del Estado y los demás factores reales de poder que existen en una sociedad; en cambio, 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 adecuada redacción de las leyes, así como para sus reformas y enmiendas; por tratarse de un saber específico sistematizado está encuadrado en los que algunos autores denominan Teoría de la Legislación.

Para el Maestro Miguel Ángel Camposeco, la técnica legislativa es "el conjunto de conocimientos respecto de las operaciones, acciones, decisiones, relaciones, tareas, opciones, documentos y procedimientos que se realizan para iniciar, dictaminar, discutir, aprobar y sancionar una ley o decreto …"[149]

Javier Orozco Gómez, en el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, señala que:

---

148 Muro Ruiz, Eliseo. *Algunos elementos de técnica legislativa.* Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México. Primera reimpresión, México, 2007, pág. 28.

149 Camposeco Cadena, Miguel Ángel. *El Dictamen Legislativo*. Primera edición, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1998, pág. 86.

> "En los estudios de especialistas, se está tratando de implantar la denominación Derecho Parlamentario en lugar de derecho legislativo, a fin de lograr la autonomía de la materia. El término parlamentario abarca todos los ámbitos de acción de un miembro de un órgano legislativo, y no sólo su función de elaborar leyes. Lo anterior permitiría utilizar el término parlamento como género de los órganos legislativos y por consecuencia, el de parlamentario refiriéndose a los miembros del mismo. En México, si bien el término parlamentario aún no cuenta con la penetración debida, porque se considera un vocablo propio del tipo de régimen del mismo nombre, se emplea para referirse a los miembros de los distintos órganos legislativos que existen en el país. Así, en cuanto a los integrantes del Congreso de la Unión, ya sea Diputados o Senadores; … y los Diputados de los Congresos Locales, se les puede denominar por esta voz".[150]

Este autor, en primer término, nos habla de la tendencia que se ha venido dando en los últimos años para lograr la autonomía del Derecho Parlamentario; en segundo lugar, nos señala que el concepto parlamentario se refiere tanto al miembro que integra el órgano legislativo como a la función que éste desarrolla; como tercer aspecto considera que el término parlamentario no se debe limitar a la función de elaborar leyes sino que es mucho más amplio, ya que la palabra parlamentario abarca todas y cada una de las actividades que pueden desarrollar los integrantes de un Parlamento, Congreso, Cámara o Asamblea y no únicamente a la actividad propiamente legislativa, referida ésta a la creación, modificación, derogación y abrogación de leyes; por último, al igual que Bernardo Bátiz, considera que el vocablo parlamentario se refiere a todos los integrantes del Poder Legislativo, sea éste local o federal.

De tal suerte que el Derecho Parlamentario abarca todas las funciones que se desarrollan en el Poder Legislativo, es decir, abarca las atribuciones legislativas, de representación, de control, las político-administrativas y las jurisdiccionales. Algunos autores consideran que los miembros que integran el órgano legislativo o Parlamento tienen como principal atribución la de representación, toda vez que esta función es preliminar a las otras, porque sobre ella se basan las demás funciones que lleva a cabo el Parlamento, por lo que se considera como la base del principio de la soberanía popular; también los parlamentos transmiten demandas y

---

150 Orozco Gómez, Javier. *Definición del concepto parlamentario*. En Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Segunda edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp. 684-685.

exigencias sociales, pero también se manifiestan el consenso y el disenso del actuar gubernamental; por otro lado, la actividad legislativa es ciertamente la más típica en los parlamentos modernos, de ahí que éstos son denominados como "el Poder Legislativo"; por último, la función de control, sobre los demás poderes pero principalmente sobre el Poder Ejecutivo, se ha convertido en una de las atribuciones primordiales de los parlamentos modernos, función que le ha venido a dar un mayor peso específico dentro del ámbito político. Esta atribución se desarrolla mediante diversos instrumentos, entre ellos los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo, dependiendo del sistema de gobierno, pero en todos ellos adquiere una relevancia significativa.

Una atribución que vienen a cumplir los parlamentos y que no se encuentra dentro de sus funciones tradicionales, pero que resulta de gran trascendencia para la vida política de los Estados y que es la base de la competencia democrática entre los partidos políticos, es la de representar de manera institucional las diferentes fuerzas políticas existentes y servir de canal de expresión de sus ideologías; esta función Norberto Bobbio la denomina como: "de regulación de la competencia política".[151] De esta manera las competencias democráticas entre los partidos no son encuentros a morir, ya que aún aquellos partidos que pierden en las elecciones, si alcanzan determinado porcentaje de votación tendrán presencia y voz en el Parlamento.

De tal suerte que la actividad parlamentaria abarca el ejercicio de todas aquellas facultades o atribuciones que la Constitución, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas le otorgan al Poder Legislativo y a los cuatro órganos que lo integran. Además, el término "parlamentario" en sentido amplio se aplica en referencia a todo aquel miembro del órgano de gobierno de un Estado que tiene como función primordial la de legislar, independientemente de su denominación, estructura, integración y organización, la cual cambia de un Estado a otro.

151 Bobbio, Norberto y otros. *Diccionario de Política*. Op. cit., pág. 1133.

Por eso nos podemos encontrar frente a un diputado, un senador o un asambleísta, quienes aun cuando reciben diferentes denominaciones por ser miembros de un Congreso, de una Cámara o de una Asamblea, la esencia y sentido de su denominación se encuentran ligados al género Parlamento, de ahí su designación de parlamentario. Por último, también es común utilizar el término parlamentario en función de la pertenencia al ámbito del Poder Legislativo y así podemos hablar de "los usos, prácticas y costumbres parlamentarias",[152] las cuales se desarrollan en el quehacer cotidiano de los integrantes del órgano parlamentario.

De las definiciones de Derecho Parlamentario que acabamos de analizar podemos decir que esta rama del Derecho cuenta con los siguientes elementos:

a) El Derecho Parlamentario es un conjunto de normas;
b) El objeto de estudio del Derecho Parlamentario es el órgano legislativo en quien se deposita la voluntad popular, así como sus integrantes;
c) Las normas del Derecho Parlamentario que regulan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, sea cual fuese el nombre que éste tenga en un Estado determinado, abarcan todos sus ámbitos de acción y no sólo la función legislativa, y
d) El Derecho Parlamentario comprende las relaciones de este órgano, que asume la representación popular de un Estado de Derecho constitucional y democrático, con los otros órganos del Estado, con los demás factores reales de poder y con la ciudadanía.

De las anteriores consideraciones podemos concluir que el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que regulan la organización, integración y atribuciones del órgano legislativo en el que se deposita la representación y voluntad popular en un Estado de Derecho, comprendiendo tanto sus funciones legislativas como las no legislativas, así como las relaciones que necesariamente debe tener con otros órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad.

El Derecho Parlamentario tiene como fuente directa la Constitución y aun cuando toma principios de otras disciplinas jurídicas "por su importancia y por su objeto debe

[152] Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Op. cit., pág. 54.

ser considerado como autónomo, porque éste se rige por reglas y principios propios".[153] Este punto de vista que considera al Derecho Parlamentario como autónomo se basa en primer lugar, como ya lo mencionamos, en el método comparativo, al establecer que existe un Derecho Administrativo que tiene como objeto de estudio el "conjunto de normas que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares",[154] y que esta rama del derecho ha alcanzado esa autonomía. Por tal razón el Derecho Parlamentario encargado del estudio de las normas que regulan la organización, atribuciones y funcionamiento del órgano legislativo debe también ser autónomo.

> "La peculiaridad del sujeto sobre el que versa (el Parlamento) y el abultado número de disposiciones que le afectan justifican que se dé entrada a esa rama, si se quiere favorecer su deslinde y estudio. Al mismo tiempo, una detenida consideración de esta parcela constitucional permite apreciar en ella unos acusados rasgos jurídico-políticos, que la dotan de una especial fisonomía".[155]

Refuerza la afirmación de que el Derecho Parlamentario es autónomo, el hecho de que los órganos, atribuciones y procedimientos son propios y exclusivos de las asambleas legislativas, de las instituciones representativas de la voluntad popular, es decir, del Poder Legislativo; el cual en México se integra por el Congreso General, sus cámaras, de Diputados y Senadores, así como la Comisión Permanente, en lo que se refiere al ámbito federal, y en el ámbito local por las Legislaturas locales, así como por la Asamblea Legislativa de la ciudad de México. Además, como ya lo señalamos, cada día se presenta con mayor frecuencia la impartición de cátedras universitarias, cursos, seminarios, conferencias, diplomados, masters, producciones de obras y artículos cuyo tema es el Derecho Parlamentario, considerando a éste como una rama autónoma del derecho.

153 Ídem, pág. 42.
154 Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Novena edición, Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 13.
155 Santaolalla López, Fernando. Op. cit., pág. 27.

En síntesis, en la presente investigación nos hemos de inclinar por la visión de los autores que hemos citado y considerar que el Derecho Parlamentario es la rama del derecho que tiene por objeto el estudio del Poder Legislativo y de los órganos que lo integran, tanto local como federal, que está constituido por un conjunto de normas jurídicas que tienen como finalidad el regular la organización, atribuciones y funcionamiento de la actividad parlamentaria que en este poder se desarrolla, en el sentido amplio que abarca tanto la función legislativa como la no legislativa, asimismo, regula las relaciones de este poder y sus órganos con los otros poderes federales y locales, con otras instituciones políticas y sociales, con los factores reales de poder y con la ciudadanía en general; por ello, los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo objeto de estudio de este trabajo de investigación también forman parte del Derecho Parlamentario, como también forman parte del mismo el impacto que éstos tienen en la Administración Pública Federal.

Por otro lado, se considera que todas las constituciones son la norma fundamental básica del Estado porque constituyen el fundamento de validez y unidad de todo el sistema normativo de un país, es el conjunto de normas jurídicas de máximo rango que organizan al gobierno del Estado y las relaciones de éste con la sociedad, en ellas se establecen asimismo los límites jurídicos al ejercicio del poder, ya que en un Estado Constitucional el poder debe estar limitado y la Constitución configura al poder sometido al derecho y lo limita, “independientemente de las expresiones que se utilicen y de las contradicciones semánticas que suponga, separar los poderes o controlar el poder es una necesidad para la subsistencia de la libertad”.[156] Por eso el Estado constitucional moderno para defender la libertad de las personas requiere limitar el poder.

Para Karl Loewenstein, un sistema político es considerado como democrático constitucional dependiendo de “la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los

[156] Valadés, Diego. *El Control del Poder.* Tercera edición, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México. 2006, pág. 2.

detentadores del poder, y por medio de las cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del poder".[157]

El Estado democrático establece el equilibrio de poderes para que su ejercicio se limite, dando existencia a diversos controles por medio de los cuales la limitación del poder se hace efectiva. Manuel Aragón considera "bajo las diversas formas (parlamentaria, judicial, social) del control del poder y bajo las diversas facetas (freno, vigilancia, revisión, inspección, etcétera) que tal control puede revestir, late una idea común: hacer efectivo el principio de limitación del poder. Todos los medios de control están orientados en un solo sentido y todos responden objetivamente a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos."[158]

De tal forma que la Constitución al mismo tiempo de que establece la división de poderes somete a éstos al Derecho, otorgándoles atribuciones y limitándolos en su ejercicio, asimismo, instituye el equilibrio entre ellos, de esta manera el Poder Ejecutivo mediante el ejercicio de sus atribuciones controla y limita al Poder Judicial y al Poder Legislativo; el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo y Judicial y, por último, el Poder Judicial controla a los poderes Ejecutivo y Legislativo. En este sistema de pesos y contrapesos también participan los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el ejercicio de las funciones de control "no es la de provocar la parálisis de los órganos del poder, sino la de contribuir corresponsablemente a su mejor desempeño"[159]

Rosemary O'Leary y Jeffrey D. Straussman, en un ensayo en el que analizan el impacto que puede tener el Poder Judicial sobre la Administración Pública señala:

---

157 Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución.* Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Editorial Ariel, España, 1964, pág. 49.

158 Citado por Mora-Donatto, Cecilia. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político.* Primera edición, Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Servicios Gráficos, S.A. de C.V., México, 1998, pág. 26. Aragón Reyes, Manuel. *La reserva parlamentaria en el proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-Gobierno. El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas.* Editorial M. Ramírez, Madrid, 1978, pág. 298.

159 Valadés, Diego. Op. cit. Pág. 150.

"Se puede afirmar con toda certeza que el mundo de la función pública es moldeado hasta cierto punto, por los tribunales. Sus decisiones afectan la conducta y el contenido de la gestión pública … hoy continúa el debate respecto al impacto de los tribunales sobre la gestión pública en las publicaciones de ciencias sociales, revistas de derecho y entre los administradores públicos … pocos especialistas han estudiado el efecto de los tribunales sobre la gestión pública,"[160] igual situación también puede ser aplicable a algunas instituciones del control parlamentario.

En virtud de que el concepto control tiene una pluralidad de significados, ha ocasionado en la doctrina y en la práctica un desacuerdo sobre lo que este concepto debe comprender. Para efectos de esta investigación entendemos por control parlamentario el control de tipo político que ejerce el Poder Legislativo a través del ejercicio de todas las atribuciones que el marco constitucional y legal le otorgan, a las cuales llamaremos actividades parlamentarias y cuyo objeto es la vigilancia, revisión, fiscalización e inspección de la acción general del gobierno.

El Poder Legislativo, por representar la voluntad popular, cuenta con mayores instrumentos de control y fiscalización sobre los otros poderes y órganos constitucionales autónomos; ni el Ejecutivo ni el Judicial tienen instrumentos similares para controlar al Poder Legislativo. De esta manera el control parlamentario es un aspecto importante de la democracia, independientemente de la forma de gobierno que se adopte y este control parlamentario tiene su fundamento en concebir que el Poder Legislativo no solamente es un órgano de gobierno del Estado, sino que es la institución en donde se asienta y manifiesta el pluralismo político y se representa a la sociedad democrática.

Si bien es cierto que el control parlamentario tiene como origen y fundamento el marco jurídico, ya que de ahí provienen las atribuciones que se le otorgan al Poder Legislativo para llevar a cabo ese control, preferimos considerar que el control parlamentario es de tipo político más que jurídico, toda vez que la cualidad de las

---

160 O'Leary, Rosemary y Straussman, Jeffrey D. *El impacto de los tribunales sobre la gestión pública.* En La *Gestión Pública. Su situación actual.* Barry Bozeman, Coordinador, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 259 y 260.

personas que integran el Poder Legislativo son sujetos caracterizados por su condición eminentemente política. En este mismo sentido el Doctor Khemvirg Puente señala que "el control político es una de las características fundamentales de cualquier legislatura … la capacidad de control es, de hecho, la que permite identificar la capacidad real de una asamblea representativa para funcionar efectivamente en un régimen político democrático."[161]

La certeza del control parlamentario descansa más que en sanciones inmediatas o presentes, en sanciones mediatas y futuras que el propio ejercicio del control desencadena al fiscalizar y controlar las áreas en las que se desarrolla, a fin de evidenciar sus errores, ya sea por acción u omisión. Esta evidencia se realiza en muchas ocasiones a través de los propios medios de comunicación social quienes se encargan de comunicar el control que el Poder Legislativo ejerce sobre los otros órganos de gobierno del Estado, desarrollando una sanción política difusa, entendida ésta como el debilitamiento político del gobierno y el desgaste de su imagen. Sin embargo, hay que tomar en cuenta lo que señala el Doctor Khemvirg Puente: "donde no existe sanción, no hay rendición de cuentas posible",[162] por ello es importante que el control parlamentario cuente con sanciones aun cuando éstas sean de carácter difuso, toda vez que "es más importante el efecto del control político difuso sobre el gobierno, ya que se ejerce de forma permanente y promueve frecuentar el acuerdo político."[163]

En el periodo del Estado liberal, el Poder Legislativo tenía como principal actividad la de legislar. Durante el siglo XIX la Hacienda Pública fue el centro de atención de los congresos en el mundo; también durante este periodo la política exterior fue objeto del control parlamentario. Hoy por hoy la característica del Poder Legislativo,

---

161 Puente Martínez, Khemvirg y otra. *La fiscalización y el control político del Congreso Mexicano.* En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas.* En Unidad de Evaluación y Control, Cámara de Diputados, Primera Edición, Editorial Diseño 3, México, 2014, pág. 391.

162 Puente Martínez, Khemvirg y otros. *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo.* Op. cit., pág. 12.

163 Romero Gudiño, Alejandro. *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*. Primera edición, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Ediciones Corunda, México, 2015, pág. 169.

más que un poder legislador es un poder controlador, siendo el objeto notablemente más amplio en virtud de que también la actividad gubernamental se ha incrementado notablemente. “En el mismo sentido en el que se han ido aumentando las actividades del gobierno, también lo ha hecho el objeto del control parlamentario, pues creemos que casi ninguna de las actividades gubernamentales debería hoy permanecer al margen de dicho control.”[164]

Al aumentar las actividades del gobierno también aumentó el objeto del control parlamentario, ya que todas las actividades gubernamentales que afectan la vida del ciudadano son objeto de este control. El control parlamentario debe versar primordialmente sobre la actividad ordinaria del gobierno y las administraciones, es decir, con el desarrollo de las actividades que tienen que ver con la gestión de los recursos públicos.

Por todo lo anterior, consideramos que el control parlamentario que ejerce el Poder Legislativo se desarrolla a través del ejercicio de todas las atribuciones que el marco jurídico le otorga a la más alta representación popular, sin embargo, hay procedimientos y órganos en donde el control parlamentario se percibe de manera más nítida.

6 La Administración Pública

Según el *Diccionario de la Lengua Española* la palabra “administración” viene del latín *administratio* acción y efecto de administrar y esta última palabra proviene del latín *administrare* que significa ejercer la autoridad o mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan; dirigir una institución; ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes; desempeñar o ejercer un cargo u oficio; suministrar, proporcionar o distribuir algo. Asimismo, señala que la Administración Pública es la “organización ordenada a la gestión de los servicios y

[164] Mora-Donatto, Cecilia. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político.* Op. cit., pág. 41.

a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del Poder Legislativo y el Poder Judicial."[165]

Por su parte, el *Diccionario Jurídico Mexicano* señala que por "Administración Pública" se entiende, generalmente "aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la Administración Pública puede entenderse desde los dos puntos de vista uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad".[166]

Según la definición que nos proporciona el *Diccionario Jurídico Mexicano*, la naturaleza jurídica de la Administración Pública desde el punto de vista formal se refiere al órgano que desarrolla la función, en este caso a los órganos que integran el Poder Ejecutivo y, por otra parte, desde el punto de vista material se refiere a la actividad misma que en este caso se identifica con la función administrativa relativa a la prestación de servicios públicos; no debe confundirse la naturaleza jurídica desde el punto de vista formal que se refiere al órgano, con la naturaleza jurídica material que se refiere a la actividad que realiza el órgano, toda vez que en algunas ocasiones esta actividad, como ya vimos, puede adquirir el carácter de administrativa, judicial o legislativa.

Omar Guerrero nos dice que "de antiguo la humanidad se ha dado formas de administración, pues así lo necesitó para sobrevivir y desarrollarse. Sin embargo, la Administración Pública no alcanzó su especificidad sino muy tardíamente, cuando, a partir de la Revolución Francesa, se establecieron sus principios como disciplina científica y se fijaron métodos, estándares de actuación que establecieron su

165 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española.* Op. cit., pág. 47.
166 Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano.* Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pp. 2453 y 2454

identidad … la Administración Pública que brotó de la Revolución Francesa y que fue mejorada por Napoleón, remplazando el orden absolutista depuesto, tardó en perfeccionarse por las dificultades habidas para establecer un adecuado arreglo institucional y jurídico … la Administración demandó la expedición de un código administrativo que pusiera cimientos y orden a su régimen jurídico."[167]

Efectivamente con el final de los estados absolutistas, Francia en el siglo XVIII fue la cuna de la ciencia de la Administración Pública "… su aparición en esta parte de Europa no es un hecho fortuito. Son las condiciones de Francia las que dieron pie al surgimiento de esta disciplina. Son las profundas transformaciones en las relaciones políticas y sociales que legó la Revolución. Fue cuando se declararon los derechos del hombre, cuando el súbdito se transformó en ciudadano, cuando la división de poderes se hace patente, cuando se distingue entre la vida pública y la privada, cuando la ciencia de la policía se transformó en ciencia de la Administración Pública."[168]

Por su parte, según Juan José Sánchez González, después de estudiar a Omar Guerrero, señala: "Guerrero nos dice que puede afirmarse que la ciencia de la administración nace en Francia en 1808, con el pensamiento de Carlos Juan Bonnin en sus *Principios de Administración Pública*. Son Bonnin en Francia y Von Stain en Alemania quienes transformaron la ciencia de la policía y las ciencias camerales en ciencias de la administración, y ellos deben ser considerados como fundadores de nuestra disciplina al elaborar las primeras obras … (con las cuales) la ciencia administrativa comienza su largo proceso de construcción teórica."[169]

---

167 Guerrero, Omar. *La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2010, pp. 256-258.

168 Granados Covarrubias, Manuel. *La Administración Parlamentaria versus La Administración Pública. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.* Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Editorial Talleres de Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., México, 2014, pág. 36.

169 Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública como Ciencia*. *Su objeto y su estudio.* Primera edición. Editorial Plaza y Valdés, S.A. de C.V., Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2001, pág. 70.

En efecto, Omar Guerrero señala que en 1808, Bonnin se propuso, antes de hablar de un código, examinar primero lo que es la Administración en el Estado y cuál es su carácter propio y distintivo; pudiendo por sí solo este examen conocer cuáles son su naturaleza, su objeto, sus efectos y sus relaciones; es decir, Bonnin "se planteó establecer el carácter propio y distintivo de la Administración Pública, dar una idea neta de la misma, destilando aquello que le es esencial por cuanto a su naturaleza y objeto, … el gobierno es su principio primitivo, pues la Administración consiste en el gobierno considerado en su acción parcial y en detalle, así como en la ejecución de las leyes del Estado en materias generales y comunes para todos los ciudadanos. Debido a que el gobierno es la dirección y supervisión en la mayor parte de lo que hace por sí mismo, su acción se realiza por medio de la Administración. Desde este punto de vista, la Administración Pública es entendida como la traducción de normas generales y abstractas, en actos singulares y concretos."[170]

De esta forma Omar Guerrero considera que "Bonnin debe ser situado en un tiempo de grandes avances en las ciencias y cambios vertiginosos, si deseamos comprender plena y objetivamente su aporte",[171] además, señala que para este gran autor la Administración Pública tiene a su cargo la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, los cuales incumben al orden público: "la Administración por cuanto pública emana de esa comunidad, como gestión de los intereses compartidos por todos sus miembros … la Administración Pública tiene a su cargo las relaciones de cada uno con todos, y entre todos por cuanto individuos y el Estado."[172]

Thomas Woodrow Wilson circunscribió a la Administración Pública dentro del Poder Ejecutivo al señalar que: "la administración es la parte más obvia del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo, el operativo, el lado más visible del gobierno,

170 Guerrero, Omar. Op. cit., pág. 259.
171 Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. Editorial Oxford University Press, S.A. de C.V., México, 2000, pág. 37.
172 Citado por Omar Guerrero. *La Administración Pública a través de las ciencias sociales.* Op. cit., pág. 262.

y es por supuesto tan antigua como el gobierno mismo".[173] Como podemos observar para este autor la Administración Pública aparece inmersa en el aparato del Poder Ejecutivo, ya que es parte de su estructura gubernamental, pero por otro lado, las mismas dependencias y organismos administrativos al entrar en contacto directo e inmediato con la sociedad a fin de atender sus demandas y aspiraciones, se convierten en la cara más externa del poder político, de manera que la sociedad tiene en el policía, el maestro, el médico, el administrador, el agente ministerial, el aduanal, el empleado de ventanilla, el contacto directo e inmediato con la Administración Pública. Es la esfera de instrumentación y ejercicio efectivo de la autoridad administrativa y poder político. Para José Juan Sánchez, Woodrow Wilson considera que "la Administración Pública es la parte más dinámica y visible el gobierno".[174]

Por su parte, nuestra Constitución Política establece que la Administración Pública Federal es:

> "**ARTÍCULO 90**.- La **Administración Pública Federal** será **centralizada y paraestatal conforme** a la **Ley Orgánica** que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
> …"[175]

---

173 Wilson, Woodrow. *The Study of Administration*. Political Science Quarterly, Volumen II, No. 2, published by the Academy of Political Science, 1887, pág. 198.

174 Sánchez González, José Juan. Op. cit., pág. 107.

175 La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el Congreso de la Unión organiza a la Administración Pública no sólo por medio de la expedición de la Ley Orgánica correspondiente sino que también la puede organizar mediante cualquier ordenamiento legal conforme a la siguiente tesis: "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA ORGANIZARLA PUEDE EJERCERSE EN CUALQUIER ORDENAMIENTO LEGAL Y NO SÓLO EN LA LEY ORGÁNICA CORRESPONDIENTE. El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión. Sin embargo, si bien es cierto que el legislador, en cumplimiento de tal precepto, organiza y otorga algunas atribuciones a los entes públicos a fin de que cumplan con su cometido a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también lo es que no hay una norma que establezca que su competencia debe necesariamente desarrollarse en ese solo ordenamiento, pues el referido precepto debe interpretarse en el sentido de que el legislador cuenta con facultades para expedir leyes en todo lo relacionado con la organización, estructura y asignación de facultades de los órganos de la administración pública federal en diversos ordenamientos legales." Tesis 1a.

El Doctor Márquez Rábago al referirse a este artículo señala lo siguiente:

> "Hay dos administraciones públicas, una centralizada se dedica a auxiliar al Presidente en la aplicación de las leyes administrativas, que se concretan como actos administrativos, por ejemplo, con oficios que otorgan exenciones, subsidios, licencias y autorizaciones, etc., y otra administración pública paraestatal que se dedica a producir bienes o prestar servicios, que en principio podría realizar los particulares, pero que, por una razón de Estado la ley se lo impone de manera exclusiva a la Federación (áreas estratégicas) o con coadyuvancia a los sectores social o privado (áreas prioritarias). La producción de bienes: leche (Liconsa), gasolina (Pemex); la prestación de servicios educación superior (UNAM), servicio médico (ISSSTE, IMSS). Actualmente estamos en redefinición de la Administración Paraestatal, con la creación de Empresas Productivas de Estado, con características diferentes a las de los organismos descentralizados; PEMEX y CFE, por disposición constitucional para 2016, deberán tener ese carácter."[176]

El original artículo 90 de la CPEUM de 1917 no mencionaba a la Administración Pública y establecía que:

> "**ARTÍCULO 90**. Para el **despacho** de los **negocios** del **orden administrativo** de la **Federación**, **habrá** un número de **Secretarios** que **establezca** el **Congreso** por una **ley**, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría."

El concepto Administración Pública se introdujo en nuestro marco jurídico con el Decreto que expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976 en cuyo artículo primero original señalaba:

> "**ARTICULO 1o.-** La **presente Ley establece** las bases de **organización** de la Administración Pública Federal, **centralizada y paraestatal**.
>
> La **Presidencia** de la República, las **Secretarías** de Estado, los **Departamentos** Administrativos y la **Procuraduría** General de la República **integran** la **administración pública centralizada**.
>
> Los **organismos descentralizados**, las **empresas** de participación **estatal**, las **instituciones** nacionales de crédito, las **organizaciones** auxiliares **nacionales de crédito**, las instituciones nacionales de **seguros** y de **fianzas** y los **fideicomisos**, componen la **administración pública paraestatal**."

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal derogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1958, la cual señalaba en su artículo primero que: "Para el estudio,

---

CXVIII/2004, aislada, constitucional, administrativa. Novena Época. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta.* Tomo XX, diciembre de 2004, pág. 351.

176 Márquez Rábago, Sergio R. *Derecho Constitucional en México.* Op. cit., pág. 237.

planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la Administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias: …", relacionando posteriormente a quince secretarías de Estado y a tres departamentos administrativos.

Para ser congruente el marco jurídico constitucional con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reformó el artículo 90 de la CPEUM, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1981, que señalaba lo siguiente:

> "**ARTÍCULO 90.** La **Administración Pública Federal** será **centralizada y paraestatal conforme** a la **Ley Orgánica** que expida el Congreso que distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."
>
> "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

El primer párrafo del artículo 90 de la CPEUM se reformó por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2007, mediante el cual se eliminan los departamentos administrativos de la Administración Pública Federal. Asimismo, el actual artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal elimina a los departamentos administrativos y establece los órganos que forman parte de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal:

> **"ARTÍCULO 1o.-** La **presente Ley establece** las bases de **organización** de la **Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal**.
>
> La Oficina de la **Presidencia** de la República, las **Secretarías** de Estado, la **Consejería Jurídica** del Ejecutivo Federal y los **Órganos Reguladores** Coordinados **integran** la **Administración Pública Centralizada**.
>
> Los **organismos descentralizados**, las **empresas** de participación **estatal**, las **instituciones** nacionales de crédito, las **organizaciones auxiliares nacionales de crédito**, las instituciones nacionales de **seguros** y de **fianzas** y los **fideicomisos**, componen la **administración pública paraestatal**."[177]

[177] El Dr. Alejandro Romero Gudiño nos llama la atención respecto a que "con las reformas constitucionales del 20 de diciembre de 2013 organismos descentralizados que forman parte de la Administración Paraestatal como Petróleos Mexicanos (PEMEX) la Comisión Federal de Electricidad (CFE) cambian su naturaleza jurídica a la de Empresas Productivas del Estado. Lo que genera un cambio significativo en cuanto a la configuración actual de la Administración Pública y en cuanto a lo que viene a representar este nuevo tipo de empresas." Romero Gudiño,

Jorge Fernández Ruiz, al comentar el artículo 90 de la CPEUM en la *Enciclopedia. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*[178] señala: "En México, desde el siglo XIX se ha sostenido insistentemente que la Administración Pública es parte del Poder Ejecutivo, tanto en su organización o estructura como en su actividad. Así lo entendió, por ejemplo, Teodosio Lares, quien en sus lecciones de Derecho Administrativo, siguiendo a Luis María Lahay, Vizconde de Cormenin, y a Chaveau Adolphe, dividía al Poder Ejecutivo en puro, o propiamente dicho, y Poder Administrativo, o administración activa. 'la palabra gobernar -decía en 1852 el precursor del Derecho Administrativo en México- revela al Poder Ejecutivo propiamente dicho, la palabra administrar, a la administración activa (como llamaba a la pública). La administración activa, se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano.' Entonces se dice que el Ejecutivo administra".

Andrés Serra Rojas, tomando en consideración los artículos citados, define a la Administración Pública como la actividad de "los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".[179] Por ello, este autor considera que el Poder Ejecutivo es el encargado de ejecutar las leyes mediante los órganos que establece la LOAPF, desplegando las actividades, atribuciones y funciones necesarias para satisfacer las necesidades generales del pueblo y alcanzar el bien público.

Rafael Ponce de León Armenta señala que la Administración Pública "es una organización, con recursos humanos, materiales, informáticos y financieros que

---

Alejandro. *¿Qué son y cómo funcionan las Empresas Productivas del Estado?* Revista Buen Gobierno No. 18, semestral, Enero-Junio 2015, publicación a cargo de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., pág. 34.

178 Fernández Ruiz, Jorge. *Comentarios al artículo 90 constitucional*. En *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Octava edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2012, Tomo IV, pág. 832.

179 Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Vigésima primera edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 87.

aplica y pone en práctica las políticas públicas y las decisiones tomadas por el Estado, y que por medio de acciones transformadoras satisface las demandas sociales a través de la producción de bienes, servicios y regulaciones".[180] Para este autor el Poder Ejecutivo se manifiesta en actos de autoridad de carácter administrativo los cuales son concretos, particularizados e individuales, es el órgano al que le corresponde la Administración Pública Federal.

Ricardo Uvalle considera que la Administración Pública es una organización del Estado en la sociedad, la cual últimamente ha sido motivo de reflexión y evaluación por parte de la ciudadanía, toda vez que el Estado y la Administración Pública son instituciones indispensables para impulsar el desarrollo de la sociedad, su importancia es manifiesta y su reflexión se dirige en los modos y la forma en como alcanza sus fines "entendida como el gran vaso comunicante entre la sociedad y el Estado, la Administración Pública es parte medular del proceso de gobierno, no actividad supeditada mecánicamente a los propósitos de la política. Es la institución responsable de cuidar, fomentar, alentar y promover las condiciones de vida de la sociedad, procurando que el desarrollo de ésta sea equitativo, significativo y continuo."[181]

Para este autor la Administración Pública es el gobierno de la comunidad, se constituye en la actividad que es común a los individuos en su doble faceta como particulares y como ciudadanos, sin embargo, es de llamar la atención que el Doctor Ricardo Uvalle la considera como un elemento indispensable para la democracia "la Administración Pública es la garantía para que la democracia se consolide como un sistema de reglas que no sólo se elaboran sino que han de cumplirse a partir de la

180 Ponce de León Armenta, Rafael. *La Administración Pública en México*. Editorial Porrúa, México, 2011, pág. 3.

181 Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea.* Segunda edición, Editorial Instituto de Administración Pública del Estado de México y Facultad de Ciencias Políticas de Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1998, pp. 39 y 40.

exhortación, la persuasión y la coerción que invocan las instituciones administrativas para dar vigencia al interés público."[182]

De las definiciones formuladas sobre la Administración Pública muchas comparten la idea de que se trata de una -no de toda- actividad del Poder Ejecutivo, o de una estructura integrada a él; en el Estado Contemporáneo algunos autores, aun cuando encuadran a la Administración Pública principalmente dentro del Poder Ejecutivo, consideran que también ésta pueda tener campos de acción en los otros poderes del Estado, tal es el caso de Luther Gulick, quien señala que: "La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo de gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial."[183]

Cabe señalar que destacan dos criterios para circunscribir a la Administración Pública dentro del Poder Ejecutivo, por un lado los que consideran que ésta es una parte de este poder y, por el otro, que la consideran como sinónimo; asimismo, existe la posición de la escuela alemana que desvincula a la Administración Pública del Poder Ejecutivo y "bajo esa óptica, la estructura de órganos que realizan las funciones de gobierno del Estado, sin importar en qué poder se encuentran encuadrados –legislativo, ejecutivo y judicial-, son parte de la Administración Pública".[184]

Esta posición también la comparte el catedrático Jorge Fernández Ruiz[185] quien después de definir a la Administración Pública como "el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la

182 Uvalle Berrones, Ricardo. *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea.* Editorial Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2007, pág. 15.

183 Citado por Vidaña Zavariz, Armando. *La comunicación gubernamental en los ayuntamientos de Veracruz en los periodos 2008-2010.* Página Web de Congresos Internacionales: http://www.eumed.net/rev/cccss/ (consulta en internet) el día 6 de enero 2014.

184 Valls Hernández, Sergio y otro. *Nuevo Derecho Administrativo*. Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2011, pág. 513.

185 Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública.* Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 2012, pág. 281.

prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas del interés público, trata de lograr los fines del Estado" señala, en relación con el lugar que ocupa la Administración Pública, lo siguiente: "En México, aun cuando la estructura y la actividad de la administración pública federal se ubican en el ámbito del Poder Ejecutivo, ello no significa que sólo ahí se encuentren, sino que también están presentes, si bien en menor medida, en las esferas del Poder Legislativo y de Poder Judicial, lo mismo que en las de los órganos constitucionales autónomos, como lo demuestran la existencia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros de la Cámara de Diputados, de la Secretaría General de Servicios Administrativos en el Senado, y del Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito del Poder Judicial". Como podemos observar, para este autor la Administración Pública está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado, es el Estado en acción que engloba a todos los órganos de gobierno.

En este mismo sentido, Dwight Waldo considera que "todo Estado es administrativo o no es Estado, es decir, que no hay Estado sin Administración Pública, sin un conjunto de instituciones y organizaciones políticas y administrativas encargadas de materializar los fines estatales."[186] Para este autor la Administración Pública engloba todas las instituciones y organizaciones del gobierno del Estado, ya que éstas son las encargadas de realizar el bien público.

Norberto Bobbio también adopta esta posición al considerar que con el término Administración Pública "se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal",[187] de tal manera que a la Administración Pública le

186 Waldo, Dwight. *The administrative State*. New York, Ronald Press Co, 1948. Eisenstadt analiza las características de la administración de los imperios, burocratización, centralización administrativa entre otros aspectos más. Eisenstadt, Shmuel N. Los sistemas políticos de los imperios. Edición Guadarrama, Madrid, 1972.

187 Bobbio, Norberto y otros. *Diccionario de Política*. Op. cit., pág. 12.

corresponde una gama muy amplia de actividades que son desarrolladas por los poderes gubernamentales de decisión y de mando.

La presente investigación tiene por objeto el demostrar que gran número de acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo emitidos por el Poder Legislativo Federal impactan en la Administración Pública Federal y puede considerárseles como instrumentos de control parlamentario. En el capítulo siguiente analizaremos los diferentes órganos que son integrados por legisladores y que desarrollan las diversas atribuciones que el marco jurídico le otorga al Poder Legislativo, entre ellas las relativas a la formulación de los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo.

Capítulo III. Los órganos del Poder Legislativo

SUMARIO:

1. Los diputados y los senadores. 1.1 Requisitos para ser diputado y senador. 1.2 Incompatibilidades. 1.3 La reelección de los diputados y senadores. 1.4 Las candidaturas independientes. 2 Los órganos compuestos al interior del Congreso General, las cámaras de Diputados y de Senadores, así como de la Comisión Permanente. 2.1 El Pleno. 2.2 La Mesa de Decanos. 2.3 La Mesa Directiva. 2.4 Los grupos parlamentarios. 2.5 La Junta de Coordinación Política. 2.6 La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. 2.7 Las comisiones. 2.8 Los comités

En el capítulo anterior ubicamos al Poder Legislativo dentro del sistema constitucional mexicano, iniciando desde los principios básicos de nuestro orden jurídico, el Estado, el federalismo y la división de poderes, donde situamos al Congreso General, a las cámaras y a la Comisión Permanente, asimismo, analizamos al Derecho Parlamentario y a la Administración Pública. Ahora veremos los órganos que integran el Poder Legislativo con el objeto de poderlos relacionar, en capítulos posteriores, con los acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo. Los órganos que integran al Poder Legislativo los analizaremos desde un punto de vista estático, “el estudio se llevará a cabo considerando a los órganos estatales en un punto de reposo normativo, lo que es igual, sin consideración al ejercicio de sus funciones”.[188]

Como ya mencionamos en su oportunidad, el objeto de esta investigación es demostrar que los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo del Poder Legislativo impactan significativamente en la Administración Pública Federal y proponer una mejora al marco normativo constitucional que los regula para fortalecerlos; por tal motivo es importante señalar desde ahora que nuestro campo de estudio se circunscribirá a los órganos que integran el Poder Legislativo y que están compuestos por personas que tienen la cualidad de legislador, además de

[188] Cossío Díaz, José Ramón. Op. cit., pág. 69.

que al interior del Congreso, las cámaras y la Comisión Permanente también existen otros órganos integrados por legisladores quienes en la práctica participan en la creación de los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo; a todos estos órganos les denominaremos “órganos legislativos”.

En el presente estudio no aludiremos a los otros órganos que existen en el Poder Legislativo y que están integrados por servidores públicos que no tienen la cualidad de legislador, a los cuales se refiere la LOCGEUM en su título Primero, Capítulo Séptimo y en el Título Tercero, Capítulo Sexto, ambos bajo la denominación “De la Organización Técnica y Administrativa”. De tal suerte que todos los órganos legislativos estarán conformados por diputados o senadores, aun cuando en su interior existan otros servidores públicos que apoyen y participen, directa o indirectamente, en el trabajo que los legisladores desarrollan en cumplimiento de las atribuciones que la CPEUM, las leyes y las demás disposiciones jurídicas les otorgan.

El *Diccionario de la Lengua Española* define la palabra órgano como “persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización, o persona jurídica en un ámbito o competencia determinada”;[189] por su parte, Kelsen nos define al órgano del Estado como aquel que “realiza un acto estatal. Acto estatal o jurídico es un acto referido al Estado”,[190] por ello podemos considerar que el Poder Legislativo es un órgano del Estado que está compuesto de legisladores, diputados y senadores, quienes actúan en cumplimiento de las facultades y atribuciones que les otorga el orden jurídico mexicano. Este órgano, que a su vez forma parte del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos se integra, como ya lo mencionamos, por un Congreso General, las cámaras de Diputados y de Senadores, así como por la Comisión Permanente, pero a su vez estos órganos se integran por otros órganos compuestos por legisladores y que el orden jurídico también les otorga determinadas facultades y atribuciones.

189 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española.* Op. cit., pág. 1631.
190 Kelsen Hans. *Teoría General del Estado*. Op. cit., pág. 344.

Atendiendo a los criterios señalados, podemos decir que los órganos legislativos en el Poder Legislativo son en primer término, los diputados y senadores, los cuales pueden ser considerados como órganos primarios o simples; en segundo lugar, tenemos a los órganos secundarios o complejos, que se componen de varios órganos simples, los cuales veremos más adelante.

1 Los diputados y los senadores

Para ser diputado o senador se requiere haber cumplido con los requisitos que establece nuestra Constitución y no desempeñar otro cargo que sea incompatible con éste, es decir, se requiere que la persona cumpla con las cualidades impuestas por el orden jurídico mexicano.

1.1 Requisitos para ser diputado y senador

El artículo 55 de la CPEUM señala que para ocupar el cargo de diputado, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

> "**ARTÍCULO 55. Para ser diputado se requiere**:
>
> **I.** Ser **ciudadano mexicano,** por **nacimiento**, en el **ejercicio** de sus **derechos**.
>
> **II.** Tener **veintiún años** cumplidos el día de la elección;
>
> **III.** Ser **originario** de la **entidad federativa** en que se haga la elección **o** vecino de ésta con **residencia** efectiva de más de **seis meses anteriores** a la fecha de ella.
>
> Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.
>
> La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.
>
> **IV. No** estar en **servicio activo** en el **Ejército Federal** ni tener **mando** en la **policía** o **gendarmería rural** en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos **noventa días antes** de ella.
>
> **V. No** ser **titular** de alguno de los **organismo**s a los que esta Constitución otorga **autonomía**, ni ser **Secretario** o **Subsecretario de Estado**, ni **titular** de alguno de los **organismos descentralizados o desconcentrados** de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones **90 días antes** del día de la elección.
>
> **No** ser **Ministro** de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, ni **Magistrado**, ni **Secretario** del **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, ni **Consejero**

> **Presidente o consejero electoral** en los consejos General, locales o distritales del **Instituto Nacional Electoral**, ni **Secretario Ejecutivo**, **Director Ejecutivo** o **personal profesional** directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, **tres años antes** del día de la elección.
>
> Los **Gobernadores** de los Estados y el **Jefe de Gobierno de la Ciudad de México** no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones **durante el periodo de su encargo**, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.
>
> Los **Secretarios del Gobierno de las entidades federativas,** los **Magistrados** y **Jueces Federales y locales,** así como los **Presidentes Municipales y alcaldes** en el caso de la **Ciudad de México,** no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, **si no se separan** definitivamente de sus cargos **noventa días antes** del día de la elección;
>
> **VI.** No ser **Ministro** de algún **culto religioso**, y
>
> **VII.** No estar comprendido en alguna de las **incapacidades** que señala el **artículo 59**."

Por su parte, el artículo 58 de la CPEUM establece que para ser senador se deben de cumplir los mismos requisitos que para ser diputado, con excepción de la edad:

> "**ARTÍCULO 58**. **Para ser senador** se requieren los **mismos requisitos que para ser diputado**, **excepto** el de la **edad**, que será la de **25 años** cumplidos el día de la elección."

Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

Este requisito se relaciona con los artículos 34 a 38 constitucionales, que a su vez forman parte del Título I, Capítulo IV denominado "De los Ciudadanos Mexicanos", de la CPEUM. El artículo 34 señala quienes son los ciudadanos mexicanos por nacimiento:

> "**ARTÍCULO 34**.- Son **ciudadanos** de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de **mexicanos**, reúnan, además, los siguientes requisitos:
>
> I. Haber cumplido **18 años**, y
>
> II. Tener un **modo honesto de vivir**."

Como podemos observar, son dos los requisitos que se exigen para que un individuo obtenga la calidad de ser ciudadano mexicano: el primero, que se refiere a la edad, se comprueba con el acta de nacimiento, la cual es expedida conforme a la legislación en materia civil; el segundo requisito, relacionado con la conducta de la persona, no deja de tener un carácter subjetivo, sin embargo, existe

jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[191] que resuelve este problema, al establecer que son dos elementos los que integran el requisito, modo honesto de vivir:

a) La conducta social de la persona, que se refiere al elemento objetivo, la cual se da de manera constante y reiterada en la comunidad en la que el individuo reside, y
b) El contenido de esa conducta, que se refiere al elemento subjetivo, la cual está relacionada con lo que la generalidad de la sociedad considera como honesto, en un lugar y tiempo determinado, es decir, que la conducta que despliegue el individuo en la sociedad cumpla con los valores rectores de ésta.

Por otra parte, la Constitución además establece que para ser diputado o senador de la República se debe ser mexicano por nacimiento, situación que es regulada por el artículo 30, apartado A, de la Constitución:

> "**ARTÍCULO 30**.- La **nacionalidad mexicana** se adquiere **por nacimiento** o por naturalización.
>
> **A.** Son mexicanos por nacimiento:
>
> I. Los que **nazcan en el territorio de la República**, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

191 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Jurisprudencia y Tesis relevantes: 1997-2005*. Jurisprudencia, Segunda edición, TEPJF, México, 2005, pp. 187 y 188. "MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO.- El Concepto de modo honesto de vivir ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de éste núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa razonable y justa. Para colmar esta definición, se requiere de un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y un elemento subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica. El modo honesto de vivir, es una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho, tal y como sucede con los conceptos de buenas costumbres, buena fe, que tienen una connotación sustancialmente moral, constituyendo uno de los postulados básicos del derecho: vivir honestamente. En este orden de ideas, la locución un modo honesto de vivir, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir buen mexicano, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano."

II. Los que **nazcan en el extranjero**, **hijos de padres mexicanos** nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV. Los que nazcan **a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas**, sean de guerra o mercantes.

B...

..."

Nuestra Carta Fundamental, al establecer los requisitos para ser mexicano por nacimiento, reduce los supuestos a quienes nazcan en territorio nacional (*ius soli*), nazcan en el extranjero y sean hijos de padres (padre o madre) mexicanos, por nacimiento o por naturalización (*ius sanguini*), así como quienes nazcan a bordo de buques o aeronaves mexicanas. El texto de este artículo adolece de una buena redacción, ya que el supuesto proveniente del origen sanguíneo cuando se nace en el extranjero lo divide en dos supuestos, cuando bien pudiera solamente mencionar que son mexicanos por nacimiento los que nazcan en el extranjero y sean hijos de padre o madre mexicanos, cualquiera que sea la forma como éstos adquirieron dicha nacionalidad.

Por último, para cumplir el requisito de la fracción I, del artículo 55 constitucional, el ciudadano que pretende ser diputado o senador debe encontrarse en ejercicio de sus derechos, situación que debe resolverse conforme lo establece la Constitución, la cual prevé en el artículo 37, apartado C, los supuestos de pérdida de la ciudadanía y en el artículo 38, la suspensión de los derechos de los ciudadanos; además, el párrafo tercero del artículo 110 constitucional prevé el supuesto de inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público con motivo de juicio político.

"**ARTÍCULO 37**.

A) al B) …

C) La **ciudadanía mexicana se pierde**:

I. Por **aceptar** o **usar títulos nobiliarios** de **gobiernos extranjeros**;

II. Por **prestar voluntariamente servicios** o funciones **oficiales** a un **gobierno extranjero**, **sin permiso** del **Ejecutivo Federal**;

III. Por **aceptar** o **usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal.**

El Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras;

IV. Por **admitir** del **gobierno** de **otro país títulos o funciones sin** previo **permiso** del **Ejecutivo Federal**, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. Por **ayudar**, en **contra** de la **Nación**, **a un extranjero**, **o** a un **gobierno extranjero**, **en** cualquier **reclamación diplomática o** ante un **tribunal internacional**, y

VI. En los demás casos que fijan las leyes."

Los supuestos que establece el apartado C del artículo 37 constitucional sobre pérdida de la ciudadanía mexicana, todos están relacionados con extranjeros o con un gobierno extranjero, es decir, son supuestos en los cuales necesariamente tiene que intervenir un ciudadano mexicano y un gobierno de otro país o una persona, física o moral, que tenga la nacionalidad diferente a la mexicana.

Es importante mencionar que el artículo 37 constitucional fue reformado mediante Decreto publicado el 30 de septiembre de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*, la anterior disposición establecía que los permisos para prestar voluntariamente los servicios oficiales a un gobierno extranjero; para aceptar o usar condecoraciones extranjeras o admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, debían ser otorgados por el Congreso Federal o la Comisión Permanente; con la reforma constitucional esta atribución pasó al Poder Ejecutivo Federal. Adicionalmente, la reforma en comento agregó el párrafo segundo a la fracción III donde se permite a los titulares de los tres poderes federales: Presidente de la República, legisladores federales y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a usar y aceptar libremente condecoraciones extranjeras sin necesidad de permiso previo.

Por su parte, el artículo 38 constitucional prevé los casos en que los derechos de los ciudadanos se suspenden.

"**ARTÍCULO 38**. **Los derechos** o prerrogativas de los **ciudadanos se suspenden**:

I. Por **falta** de **cumplimiento**, sin causa justificada, de cualquiera de las **obligaciones** que impone el **artículo 36**. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por estar **sujeto** a un **proceso criminal** por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una **pena corporal**;

IV. Por **vagancia** o **ebriedad consuetudinaria**, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar **prófugo de la justicia**, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por **sentencia** ejecutoria que imponga como **pena** esa **suspensión**.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación."[192]

Este artículo nos remite al artículo 36, que deben cumplir los ciudadanos para que no les sean suspendidos sus derechos.

"**ARTÍCULO 36**. Son **obligaciones** del **ciudadano** de la República:

I. **Inscribirse** en el **catastro** de la **municipalidad**, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como **también**

192 En relación con la suspensión de los derechos de los ciudadanos por estar sujeto a un proceso criminal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente tesis jurisprudencial: "SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS, ES IMPROCEDENTE DECRETARLA EN UN AUTO DE SUJECIÓN A PROCESO, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LA FRACCIÓN II, DEL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. En términos del artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por estar sujetos a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha de la emisión del auto de formal prisión. Por lo anterior, no es dable tener por actualizada tal hipótesis de suspensión de derechos ciudadanos cuando se dicte un auto de sujeción a proceso, toda vez que la hipótesis normativa refiere expresamente como causa de suspensión, la existencia de un auto de formal prisión, mas no la de un auto de sujeción a proceso que, por su propia naturaleza y efectos jurídicos, es distinta a aquél, pues existe una diferencia técnica procesal entre ellos, en tanto que el primero se encuentra vinculado con la existencia de delitos sancionados con pena corporal o privativa de libertad que ameritan incluso la prisión preventiva y, en el segundo caso, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, la identifica como aquella resolución judicial que se dicta para seguir una causa por delitos que no necesariamente se castigan con pena corporal, como aquellos que sólo prevén sanción pecuniaria, apercibimiento, entre otras, o bien pena alternativa, en que la persona a quien se le dicta goza de su libertad hasta en tanto se pronuncie la correspondiente sentencia definitiva. En este sentido, si el precepto constitucional, precisa de manera expresa y limitada que únicamente se actualiza la suspensión de derechos ciudadanos cuando se haya dictado un auto de formal prisión por delito que se sancione con pena corporal, ello constituye una distinción entre el auto de formal prisión y de sujeción a proceso, dado que este último no tiene como consecuencia la suspensión del procesado en el goce de sus derechos o prerrogativas ciudadanas, en términos de lo previsto por el artículo 38 y, en el supuesto de que se hubiere dictado un auto de sujeción a proceso y al emitir la sentencia se impusiera pena privativa de libertad, la suspensión de derechos o prerrogativas ciudadanas se actualizaría acorde a lo previsto por la diversa fracción III, del citado artículo 38." Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta.* Tomo XXI, mayo de 2005, p. 1563. Tesis I.6o.P.87 P, aislada, Penal.

inscribirse en el **Registro Nacional de Ciudadanos**, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

II. **Alistarse** en la **Guardia Nacional**;

III. **Votar** en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

IV. **Desempeñar** los **cargos** de **elección popular** de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. **Desempeñar** los **cargos concejiles** del municipio donde resida, las funciones **electorales y** las **de jurado**."

La mayoría de los supuestos por los que a los ciudadanos se les suspenden sus derechos, provienen de una causa penal o bien, porque el ciudadano incumpla con las obligaciones elementales establecidas por la Constitución. Por último, el artículo 110 constitucional señala los servidores públicos que pueden ser objeto de juicio político, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y las sanciones que se les podrá imponer se determinan en el párrafo tercero.

"ARTÍCULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

> **Las sanciones consistirán en** la destitución del servidor público y en **su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público**.
> …"

El artículo menciona a todos los servidores públicos, tanto a nivel federal como local, que pueden ser objeto de juicio político y establece como sanción la destitución y, en su caso, la inhabilitación para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público para los servidores públicos federales que sean encontrados culpables, después de seguirse el proceso establecido en la Constitución y, por tanto, pueden estar en el supuesto de no poder ser diputado o senador. Es interesante señalar que para los servidores públicos locales, el juicio político procede por violaciones graves a la CPEUM y a las leyes federales que de ella emanan, así como por el manejo indebido de los fondos y recursos federales; una vez que se ha desarrollado el procedimiento establecido en la CPEUM, el Senado de la República hará una resolución declarativa, misma que comunicará a la legislatura local que corresponda, para que ésta en el ejercicio de sus atribuciones proceda conforme a derecho.

La existencia del requisito de elegibilidad establecido por la Constitución para poder ser diputado o senador, consistente en ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, tiene como objetivo que para ese cargo público de elección popular solamente puedan acceder los mexicanos por nacimiento, lo cual refuerza la corriente nacionalista que prevalece en todos los pueblos que impide dar representación política a los extranjeros naturalizados. Sin embargo, debemos reconocer que han existido extranjeros naturalizados que han prestado eminentes servicios al país y que en cierta forma es incongruente que el Estado Mexicano acepte a un extranjero como nacional y al mismo tiempo lo límite para ocupar un cargo de elección popular como es el de diputado o senador.

Tener veintiuno o veinticinco años cumplidos el día de la elección, según se trate de diputado o senador.

El requisito de la edad, al igual que el de ciudadanía, se acredita con el acta de nacimiento pero a los diputados el artículo 55, fracción II, de la CPEUM les requiere tener cuando menos 21 años cumplidos el día de la elección, mientras que el artículo 58 de la Constitución señala una edad mayor para poder ser senador.

> "**ARTÍCULO 58**. **Para ser senador se requieren** los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de **25 años cumplidos** el día de la elección."

En la CPEUM de 1917 el requisito de la edad para ser senador se encontraba en el artículo 59 y por reforma constitucional publicada el 29 de abril de 1933 este artículo pasó a ser el 58 sin sufrir modificación alguna; de tal suerte que la disposición relativa a la edad ha sufrido dos reformas, toda vez que al entrar en vigor la Constitución de 1917 la edad requerida para ser postulado senador era de treinta y cinco años, situación que fue modificada mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de febrero de 1972, donde se estableció que la edad mínima requerida para ser postulado como senador era de treinta años, la última reforma fue la publicada el 29 de julio de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*, por medio de la cual se reduce nuevamente la edad requerida para ser senador y se estableció en veinticinco años cumplidos al día de la elección.

El Senado tiene como origen el *senatus* romano o consejo de ancianos, fue un órgano consultivo permanente del Magistrado que tuvo la dirección efectiva del Estado aún sin tener propiamente el Poder Legislativo o Ejecutivo y estaba integrado por personas con gran experiencia y edad. Por ello, nosotros consideramos que a través de la edad de sus miembros el Senado de la República puede servir de cuerpo equilibrador de la Cámara de Diputados, sin embargo, la inteligencia y ecuanimidad no se alcanza a una edad determinada, pero generalmente una mayor edad proporciona mayor experiencia y madurez para desempeñar el cargo.

Ser originario de la entidad federativa en la que se haga la elección o vecino de ésta

Este tercer requisito establecido en la fracción III, del artículo 55 constitucional debe estudiarse en concordancia con lo señalado en los artículos 52 y 56, los cuales establecen:

> "**ARTÍCULO 52.** La **Cámara de Diputados** estará **integrada** por **300** diputados electos según el principio de votación **mayoritaria relativa**, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, **y 200** diputados que serán electos según el principio de **representación proporcional**, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."
>
> "**ARTÍCULO 56**.- **La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales**, **en cada Estado y en la Ciudad de México**, **dos serán elegidos** según el **principio de** votación **mayoritaria relativa** y **uno** será asignado a la **primera minoría**. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.
>
> **Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos** según el **principio de representación proporcional**, mediante el sistema de **listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional**. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.
>
> La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años."

Como podemos observar, el requisito de residencia o vecindad es estricto para los diputados electos por el principio de mayoría relativa, en cambio, para los diputados plurinominales la residencia o vecindad está relacionada con las entidades federativas que comprendan la circunscripción en la que se realice la elección. Por su parte, el requisito de residencia o vecindad para aquellos senadores que son electos por el principio de mayoría relativa o primera minoría es categórico, no siendo el caso para los senadores plurinominales: "entendiendo que para la elección de los dos cargos de votación mayoritaria relativa y primera minoría, los candidatos deberán ser originarios de la entidad en que se haga la elección, o ser vecinos de ella con una residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a esa fecha; por el contrario, y como es evidente, en el caso de la votación en una sola circunscripción plurinominal nacional, no es posible exigir requisito de residencia o nacimiento."[193]

193 Cossío Díaz, José Ramón. Op. cit., pág. 75.

Por lo que hace al requisito de ser originario o vecino de la entidad federativa donde se haga la elección, también debemos considerar que éste sólo es aplicable para los diputados y senadores de mayoría relativa, así como para los senadores de primera minoría, no así para los senadores y diputados plurinominales, requiriendo para estos últimos sólo que sean originarios o vecinos de alguna entidad que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección; además, para saber si se cumple o no con este requisito, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido el criterio de que es la legislación de la entidad federativa a la que le corresponde determinar qué personas cuentan con la calidad de originarios de la misma.[194]

Por último, la Constitución señala que en caso de no ser originario de la entidad federativa donde se realice la elección, debe ser vecino de ésta, con una residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección. Este requisito tiene dos elementos: el primero referente al criterio de vecindad el cual lo obtiene una persona por el hecho de residir en un lugar durante un tiempo determinado y el segundo referente a la residencia efectiva de más de seis meses, lo cual se traduce

194 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Jurisprudencia y Tesis relevantes: 1997-2005.* Tesis Relevantes, Segunda edición, TEPJF, México, 2005, pp. 534-535. "ELEGIBILIDAD. QUIÉNES SON CHIAPANECOS POR NACIMIENTO. El artículo 70., fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chiapas dispone, que son chiapanecos por nacimiento: a) Las personas que nazcan en el territorio del Estado; y b) Los hijos de padre o madre chiapanecos que accidentalmente hayan nacido fuera del mismo. La fracción II de ese precepto reconoce asimismo la calidad de chiapanecos, por residencia, a los mexicanos por nacimiento o naturalización conforme a las leyes del país, que no estén en los supuestos a que se refiere la fracción I, que residan en el Estado más de cinco años consecutivos. Por tanto, si son también chiapanecos, los residentes en la citada entidad que reúnan los requisitos anotados, es de estimarse que la palabra chiapanecos a que se refiere el inciso b) anterior, debe ser entendida en el sentido que el artículo en comento proporciona, en el que están incluidos tanto los chiapanecos por nacimiento, como los chiapanecos por residencia, puesto que si la propia disposición es la que establece el significado del término chiapanecos, abarcando las situaciones mencionadas, no hay razón para atribuirle un sentido diferente a tal palabra. Además, si se partiera de la base de que ser chiapaneco por nacimiento y ser chiapaneco por residencia constituyen dos estados diferentes, ello implicaría que habría dos distintas clases de chiapanecos, lo cual pugnaría con el principio de igualdad. Consecuentemente, si el hijo de un padre o madre chiapanecos por residencia nace accidentalmente fuera del Estado de Chiapas, debe considerarse que tal persona es chiapaneca por nacimiento y que, por tanto, cumple con ese requisito de elegibilidad que prevé el artículo 60, fracción I, inciso a), de la citada Constitución local, para ser miembro de un ayuntamiento".

en que el aspirante al cargo debe vivir en la entidad de que se trate, durante ese tiempo, de manera constante, real y no aparente.

Aun cuando el requisito de elegibilidad basado en el lugar de nacimiento y en la vecindad sólo puede ser aplicable, como ya lo mencionamos, para los diputados uninominales y para los senadores uninominales y de primera minoría, consideramos que es positivo este requisito para la integración de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, toda vez que permite que junto con la pluralidad de ideologías que se da por la representación de los diferentes partidos políticos en las cámaras, también haya una pluralidad de personas que conozcan la situación social, política y económica de las comunidades que representan y de las entidades federativas que conforman el pacto federal. Sin embargo, esto no ocurre para el caso de los diputados o senadores que sólo cumplen con la residencia efectiva de más de seis meses, toda vez que en ese breve periodo es difícil lograr el arraigo y el conocimiento de la situación de una entidad federativa, por lo que en dado caso sería deseable que el tiempo de residencia se ampliara.

No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección.

Esta condición establecida en la fracción IV, del artículo 55 constitucional, más que ser propiamente un requisito es una causa de inelegibilidad, esto significa que aquellas personas que cuentan con las calidades descritas, están imposibilitadas en participar en el proceso electoral y competir por el cargo de diputado o senador. “No se pueden confundir las causas de inelegibilidad con las de incompatibilidad, ambas tratan de asegurar la independencia de diputados y senadores; pero las primeras persiguen, además, eliminar ciertas situaciones privilegiadas que podrían producir una discriminación en el proceso electoral”.[195] Por lo anterior, las causas de inelegibilidad son aplicables desde que da inicio y hasta el término del proceso electoral, en cambio, las causas de incompatibilidad son situaciones que no se pueden presentar durante el ejercicio del cargo del representante popular, o sea,

[195] Santaolalla López, Fernando. Op. cit., pág. 114.

son observables a partir de la toma de posesión y hasta que concluye el cargo del legislador.

Por lo que se refiere a las causas de inelegibilidad señaladas en la fracción IV del artículo en comento, en primer lugar, es necesario señalar que el Ejército Federal comprende tanto al Ejército como a la Fuerza Aérea y a la Armada, toda vez que estas tres instituciones forman parte de lo que se ha denominado "las instituciones armadas de la Unión" o "fuerza armada", tal y como lo señala el artículo 89 constitucional.

> "**ARTÍCULO 89**. Las **facultades y obligaciones del Presidente**, son las siguientes:
> I a V…
> VI. **Preservar la seguridad nacional**, en los términos de la ley respectiva, **y disponer de la** totalidad de la **Fuerza Armada** permanente **o sea** del **Ejército**, de la **Armada** y de la **Fuerza Aérea** para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
> VII a la XX…"

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (en adelante LOEFAM) en la fracción I, del artículo 4, así como en su artículo 138, nos define quienes integran al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como qué personas se consideran sujetos activos de esas instituciones.

> "**ARTÍCULO 4**.- **El Ejército y Fuerza Aérea** Mexicanos están **integrados** por:
>
> I. Los **mexicanos** por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y **que prestan sus servicios en las Instituciones Armadas de tierra y aire**, sujetos a las Leyes y Reglamentos Militares;
>
> II a III..."
>
> "**ARTÍCULO 138**.- **El Activo**, del Ejército y Fuerza Aérea, estará **constituido por el personal militar que** se encuentre:
>
> I. **Encuadrado**, **agregado o comisionado** en Unidades, Dependencias e Instalaciones Militares;
>
> II. **A disposición** de la Secretaría de la Defensa Nacional;
>
> III. Con **licencia**;
>
> IV. **Hospitalizado**;
>
> V. **Sujeto a Proceso**; y
>
> VI. **Compurgando una Sentencia**."

Por lo anterior, las personas que se encuentran en los supuestos mencionados y que antes de 90 días no soliciten licencia especial, conforme lo establece el artículo 174, fracción I, de la LOEFAM, o realicen el trámite para su baja conforme al artículo 170 de la misma ley, no podrán ser postulados para ocupar el cargo de diputado o senador:

> "**ARTÍCULO 174**.- **La licencia especial** es la que **se concede** o en la que se coloca a los militares **para**:
> I. **Desempeñar cargos de elección popular**;
> II. a III….
> …"
>
> "**ARTÍCULO 170**.- **La baja es la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea**, del activo de dichas Instituciones y procederá por ministerio de Ley o por Acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional…
> I a II
> …"

Por lo que se refiere a la Marina, la Ley Orgánica de la Armada de México (LOAM) establece en su artículo 4, fracción I, quiénes son integrantes de la misma; en el artículo 71 señala que el personal de la Armada puede encontrarse en situación de activo, reserva o en retiro; en el artículo 72, fracción V, prevé el supuesto de las licencias para el personal, y en el artículo 80, regula las licencias especiales para ocupar cargos de elección popular, además, en el artículo 85, se prevén los supuestos para que un integrante de la Armada pueda causar baja:

> "**ARTÍCULO 4**.- **La Armada de México está integrada por**:
> I. **Recursos humanos**, que se integran por el personal **que presta sus servicios en la Armada**, estando sujeto a las leyes, reglamentos y demás disposiciones de orden naval y militar, …
> II a III..."
>
> "**ARTÍCULO 71**.- **El personal de la Armada de México podrá** encontrarse en alguna de las situaciones siguientes:
> I. **Activo**;
> II. **Reserva**, **o**
> III. **Retiro**."
>
> "**ARTÍCULO 72**.- **El personal** se encuentra **en servicio activo** cuando está:
> I. **Prestando sus servicios** en unidades y establecimientos navales, ya sea como voluntario o de acuerdo con lo establecido en la Ley del Servicio Militar Nacional;
> II. **A disposición**;
> III. **En situación especial**;

IV. **En depósito**, o
V. Con **licencia**, a excepción de la ilimitada."

"**ARTÍCULO 80**.- **La licencia extraordinaria**, es aquella que se concede al personal para **separarse temporalmente del servicio** por un periodo de seis meses y un día hasta un año, únicamente si es para asuntos particulares.
Esta misma licencia **podrá otorgarse** al personal **por el tiempo** que sea **necesario**, siempre y cuando sea **para** el **desempeño de cargos de elección popular**.
..."

"**ARTÍCULO 85**.- **Baja es la separación definitiva del servicio activo**…
…"

Por lo anterior, para que un miembro de la Marina pueda contender para el cargo de diputado o senador debe darse de baja u obtener el beneficio de una licencia extraordinaria bajo los términos y condiciones señalados en los artículos 85 y 80 de la LOAM. Sin embargo, la Constitución señala como prohibición para ser diputado o senador el encontrarse en el servicio activo en el Ejército Federal y la LOAM en el artículo 72 señala que el personal con licencia está considerado como activo y el artículo 80 del mismo ordenamiento establece que la licencia extraordinaria podrá otorgarse para el personal que desempeñe un cargo de elección popular; consideramos que si una persona perteneciente a las fuerzas armadas solicita licencia extraordinaria para competir por el cargo de diputado o senador, ésta no cumple con el requisito establecido en el artículo 55 fracción IV de la Constitución, porque la ley en comento lo considera dentro del servicio activo, conforme lo establece el artículo 72 en su fracción V, por lo que se sugiere especificar en la LOAM que el personal que cuente con licencia extraordinaria para el desempeño de cargos de elección popular, no se considera como parte del servicio activo.

Respecto de la prohibición relativa a no tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, podemos mencionar que el *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México define el término policía de la siguiente manera:

"Policía: Del latín *politia*, organización política, administración. Que a su vez proviene del griego *politeia*, perteneciente al gobierno de la ciudad. Aun cuando la voz policía puede entenderse también como lineamientos de la actividad política administrativa de acuerdo con su acepción original, en el ordenamiento mexicano, sus sentido propio corresponde a la de

> los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas."[196]

El requisito de no tener mando en la policía debe extenderse a cualquier institución que tenga como objeto la seguridad pública, es decir, la que atienda la prevención, el combate e investigación de los delitos y faltas, sean estas instituciones federales o locales, independientemente de que su función de seguridad pública sea de carácter general o especializada. Nosotros consideramos que para dejar de tener mando es necesario solicitar la baja, el retiro o la licencia al cargo en los términos del ordenamiento legal correspondiente. Por otro lado, en relación con el concepto de gendarmería rural, es necesario diferenciar entre los cuerpos pertenecientes al Ejército y la Fuerza Aérea, a los cuales se refiere el artículo 53, de la LOEFAM, de aquellos que se constituyan en las entidades federativas o en los municipios.

> "**ARTÍCULO 53**.- **El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos** desarrollan sus acciones de Defensa Nacional en forma conjunta y **se mantienen unidas en una sola Dependencia**.
>
> Está compuesta por: Unidades de Combate, Unidades de los Servicios, Cuerpos Especiales, **Cuerpos de Defensas Rurales** y Establecimientos de Educación Militar."

Para dejar de tener mando en estos cuerpos de defensa rural, será necesario cumplir con los requisitos establecidos en la propia LOEFAM para poder solicitar la baja, el retiro o la licencia al cargo. Por lo que respecta a los cuerpos de gendarmería rural de carácter local, que dependan del gobierno de una Entidad Federativa o de un Municipio, igualmente se deberá cumplir con los requisitos que establezcan las legislaciones locales para poder solicitar la baja, el retiro o la licencia respectiva. Es importante mencionar que mientras la fracción IV del artículo 55 constitucional, establece la prohibición de no estar "en servicio activo" en el Ejército Federal, en cambio, cuando se refiere a los cuerpos de policía o gendarmería rural, la prohibición consiste en no tener "mando".

En relación con del espacio geográfico en el cual opera la prohibición que se refiere al "distrito donde se haga la elección", es necesario distinguir el tipo de elección a la que se postula el candidato: en el caso de que la postulación sea para competir

196 Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit., pp. 2453 y 2454.

por el cargo de senador en una Entidad Federativa bajo el principio de elección de mayoría relativa, la prohibición opera en el sentido de que no se debe estar en servicio activo en el Ejército Federal en la Entidad Federativa para la cual se es postulado o bien tener mando en alguna institución policíaca o gendarmería rural, ya sea federal o local, y estar adscrito a esa Entidad Federativa "la persona que pretenda ser senador no podrá tener mando en los cuerpos policíacos del Estado ni en los federales que tengan mando dentro del Estado".[197] Por otro lado, nosotros consideramos que si la postulación es para un cargo de senador de representación proporcional, la cual se da en una sola circunscripción nacional, será necesario que el candidato no se encuentre en servicio activo en el Ejército Federal, y que no tenga mando en la policía o gendarmería rural federal o local. Por último, el tiempo que se señala para que un candidato a senador deje de estar en servicio activo en el Ejército Federal o tener mando en la policía o gendarmería rural, es de cuando menos noventa días antes de la elección.

Las causas de inelegibilidad contenidas en esta fracción tratan de prevenir que mediante la posición que se ocupe en el Ejército Federal, en la policía o en la gendarmería rural se pueda influir en una elección, permitiendo al candidato inclinar la votación en su favor.

No ser titular de un órgano constitucional autónomo, Secretario o Subsecretario de Estado, titular de un órgano descentralizado o desconcentrado de la Administración Pública Federal, Ministro de la SCJN, Magistrado o Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Consejero Presidente o Consejero Electoral en el Consejo General, Local o Distrital del Instituto Nacional Electoral (INE), Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional Directivo del INE, Gobernador, Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, Secretarios de

197 Cossio Díaz, José Ramón. Op. cit., pág. 78.

Gobierno de las entidades federativas, Magistrados o Jueces Federales o locales, así como presidentes municipales y alcaldes de la Ciudad de México.

La fracción V del artículo en estudio contiene causas de inelegibilidad puesto que, al igual que la fracción anterior, se prohíbe a determinadas personas participar en el proceso electoral para competir por el cargo de diputado o senador mientras ocupen algún puesto de los ahí señalados. Sin embargo, con excepción de los gobernadores y del Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, existe la posibilidad de que con determinada antelación al día de la elección se dé la "separación definitiva" de su encargo y con ello poder tener acceso a una diputación o a una senaduría.

En relación al primer párrafo de esta fracción, el Ministro José Ramón Cossío Díaz señala que "al lado de los Secretarios de Estado debemos considerar … a la Consejería Jurídica".[198] La observación que hace José Ramón Cossío nos parece pertinente, toda vez que la LOAPF considera a la Consejería Jurídica como parte integrante de la Administración Pública Centralizada y en la práctica tiene la misma jerarquía y, sobre todo, la misma influencia que un Secretario o Subsecretario en una elección.

Otra cuestión es la referente a cómo debe entenderse la "separación del cargo", ya que ésta puede originarse por renuncia o a través de una licencia que podría ser de carácter temporal, sin embargo, la fracción V habla de una separación del cargo de manera "definitiva", lo cual implica una renuncia de efecto irrevocable, por lo tanto, no es factible una licencia temporal.

Por otra parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al analizar la Constitución Política del Estado de Morelos sostuvo el criterio de que la separación del cargo debe ser hasta la conclusión del proceso electoral, es decir,

198 Ídem, pág. 79.

hasta que las actuaciones electorales queden firmes y definitivas, sin que pueda existir la posibilidad jurídica de que sean revocadas, modificadas o nulificadas.[199]

Por lo que se refiere al tiempo y al cómputo del mismo, la separación del cargo de los Secretarios o Subsecretarios de Estado, así como de los titulares de los organismos desconcentrados y descentralizados de la Administración Pública Federal, debe estimarse a partir del momento en que el Presidente de la República acepte la renuncia.

En el caso de los Ministros de la SCJN, la renuncia debe ser tramitada por el Secretario de Gobernación conforme al artículo 27, fracción VI, de la LOAPF:

> "**ARTÍCULO 27.-** A la **Secretaría** de **Gobernación corresponde** el despacho de los siguientes asuntos:
>
> I a V…
>
> **VI. Tramitar** lo relativo al ejercicio de las **facultades** que otorgan al Ejecutivo Federal los **artículos 96, 98 y 100** de la **Constitución**, **sobre** nombramientos, **renuncias y licencias**

199 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Jurisprudencia y Tesis relevantes: 1997-2005*. Tesis Relevantes. Op. cit., pp. 931 y 932. "SEPARACIÓN DEL CARGO PARA SER CANDIDATO. DEBE CONTINUAR HASTA LA CONCLUSIÓN TOTAL DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación de Morelos).- El artículo 117, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Morelos, donde se dispone que no podrán ser miembros de un ayuntamiento o ayudantes municipales los empleados de la Federación, Estados o Municipios, a menos que se separen del cargo 90 días antes del día de la elección, debe interpretarse en el sentido de que inicia desde esta temporalidad y se extiende por todo el tiempo en que se estén llevando a cabo las actividades correspondientes al proceso electoral de que se trate, incluyendo la etapa de resultados, declaraciones de validez y calificación de las elecciones, hasta que las actuaciones electorales queden firmes y definitivas, por no existir ya posibilidad jurídica de que sean revocadas, modificadas o nulificadas. Lo anterior se considera así, toda vez que la interpretación funcional de la prohibición en cita, permite concluir que uno de los propósitos fundamentales de la prohibición contenida, consiste en evitar que los ciudadanos que sean postulados como candidatos, se encuentren en posibilidad de disponer de recursos materiales o humanos para favorecer sus labores proselitistas durante la campaña electoral, o de aprovechar su posición, de cualquier modo, para ejercer hasta la más mínima influencia, o para proyectar su imagen ante el electorado o ante cualquier autoridad, especialmente los organismos electorales, en el desarrollo de los comicios. Ahora, el riesgo que se pretende prevenir subsiste todo ese tiempo, dado que la influencia mencionada se puede ejercer, tanto durante la etapa de preparación como el día de la jornada electoral. Sobre los electores, durante la etapa de preparación y el día de la jornada electoral, para tratar de inducir su intención de voto, con posible atentado al principio de libertad del sufragio, y en todas las etapas, sobre los organismos electorales, respecto de los actos de su competencia, con peligro de contravención a los principios de certeza, objetividad e imparcialidad, que rigen tales actividades electorales; por lo que la prohibición en comento, debe prevalecer todo el tiempo en que subsista la posibilidad de que se actualice el riesgo indicado".

de los **Ministros** de la **Suprema Corte de Justicia y de los Consejeros de la Judicatura Federal**;

VII a XLIII…"

En relación a los Ministros de la SCJN, existe el problema de que la Constitución sólo prevé el caso de renuncia por causas graves, por lo que existe la cuestión de si es causa de gravedad "el quererse postular para un cargo de elección popular", consideramos que el ser postulado para ocupar un cargo de elección popular, en este caso de diputado o senador, no puede encuadrarse en ese supuesto.

"ARTÍCULO 98. Cuando la falta de un Ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un Ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

Las renuncias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; **serán sometidas al Ejecutivo** y, **si éste las acepta**, las **enviará para su aprobación al Senado**.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años."

Por otro lado, el plazo de renuncia debe contabilizarse a partir de que el Senado la apruebe, debido a que es este órgano legislativo el que la otorga, después de haber sido aceptada por el Presidente de la República conforme lo establecido en el artículo 76 constitucional:

"ARTÍCULO 76. Son **facultades exclusivas** del **Senado**:

I. a VII. …

VIII. Designar a los **Ministros** de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como **otorgar o negar** su aprobación a las solicitudes de **licencia o renuncia** de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. a XIV …"

Por lo tanto, para el otorgamiento de la licencia o la aceptación de la renuncia de un Ministro de la SCJN, deben de identificarse los órganos facultados para conocer de

ambas y éstas quedan legalmente otorgadas una vez que ambos órganos las aprueban.

Resulta significativo que la fracción V del artículo 55 constitucional en su segundo párrafo establezca como causa de inelegibilidad el ser Consejero Presidente o Consejero Electoral en los Consejos Generales, Locales o Distritales; así como Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional Directivo del INE, estableciendo la condición de separarse del cargo de manera definitiva tres años antes del día de la elección, siendo de los plazos más amplios que se establecen para poder tener acceso a una diputación o senaduría, lo cual se justifica toda vez que son servidores públicos que laboran en el órgano constitucional autónomo establecido para la preparación, organización, ejecución y supervisión del proceso electoral, observando los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Es importante resaltar en relación con los requisitos de elegibilidad que el 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, entre las cuales se adicionó el párrafo décimo del Apartado A de la fracción V del artículo 41 constitucional que establece:

> **"Artículo 41. ...**
>
> **I.** a **IV. ...**
>
> **V. ...**
>
> **Apartado A. ...**
>
> La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el titular del órgano interno de control y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. **Quienes** hayan **fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos** en **cuya elección hayan participado**, de dirigencia partidista, **ni ser postulados a cargos de elección popular**, **durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo**.
>
> **...**
>
> **Apartado B.** a **D. ...**

VI. ...”

Esta nueva disposición constitucional señala que el Consejero Presidente, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en los que hayan participado y no pueden ser postulados a cargos de elección popular, en ambos casos durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.

Por último, los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no pueden ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, lo anterior a pesar de que se separen definitivamente de él; esta prohibición podemos señalar que es de carácter absoluto.

Los Secretarios de Gobierno de las entidades federativas; los Magistrados y Jueces Federales o locales; así como los Presidentes Municipales y Alcaldes de la Ciudad de México, no pueden ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección. Los Secretarios de Gobierno de las entidades federativas, para separarse definitivamente de sus cargos, deben seguir el procedimiento establecido por la legislación de cada Entidad Federativa; por lo que se refiere a los Magistrados y Jueces Federales las renuncias, toda vez que el artículo habla de separación definitiva de sus cargos, deberán de tramitarse ante el Consejo de la Judicatura Federal, según lo establece el artículo 81, fracción VIII, de la Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante LOPJF):

“**ARTÍCULO 81**. **Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal**:
I a VII…
VIII. **Acordar las renuncias** que presenten los **magistrados de circuito y** los **jueces de distrito**;
IX a XLIII …
…”

Por lo que se refiere a los Magistrados y Jueces de las entidades federativas, se deberá seguir el procedimiento establecido en la legislación de cada una de ellas,

con el objeto de que queden definitivamente separados de sus cargos con noventa días de anticipación a la fecha de la elección.

Es de hacer notar que la prohibición para que un Secretario de Gobierno de una Entidad Federativa; un Magistrado o Juez federal o local; los Presidentes Municipales y los Alcaldes de la Ciudad de México puedan ser electos, se circunscribe sólo al ámbito de sus respectivas jurisdicciones, lo cual produce el problema de saber si es posible que estos servidores públicos puedan realizar campaña electoral en otra Entidad Federativa o en otro municipio o alcaldía en los que no tengan jurisdicción, aun cuando se encuentren en funciones.

No ser Ministro de culto religioso

Esta prohibición es solamente un acto de congruencia con lo señalado en el artículo 130 constitucional, que en su inciso d), señala:

> "**ARTÍCULO 130**.- **El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo**. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.
>
> Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:
>
> a) al c)...
>
> d) En los términos de la ley reglamentaria, **los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos**. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. **Quienes hubieren dejado de ser ministros** de cultos **con la anticipación** y en la forma **que establezca la ley, podrán ser votados**.
>
> e)...
>
> ..."

La Ley de Asociaciones Religiosas y de Culto Público considera como ministros de culto:

> "**ARTÍCULO 12**.- Para los efectos de esta Ley, se consideran **ministros de culto** a todas aquellas personas mayores de edad **a quienes las asociaciones religiosas** a que pertenezcan **confieran ese carácter**. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, **se tendrán**

> **como ministros de culto a quienes ejerzan** en ellas **como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización**."

De tal suerte que, conforme a la ley en comento, existen dos opciones para ser considerado como ministro de culto: a) por un lado que la propia asociación religiosa confiera ese carácter, es decir, que las propias asociaciones determinen quienes serán los ministros de culto y, b) en caso de que omitan notificar a la Secretaría de Gobernación las personas que deban ser consideradas con ese carácter, la propia ley establece la presunción de que serán aquellas que lleven a cabo funciones de dirección, representación u organización de la asociación religiosa de que se trate.

Por otro lado, los ministros de culto religioso pueden ser votados si dejan de serlo con la anticipación y en la forma que establece la ley en comento:

> "**ARTÍCULO 14.- Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto**, **tienen derecho** al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para **puestos de elección popular**, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que **se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años** en el primero de los casos, y tres en el segundo**, antes** del **día** de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses.
>
> Tampoco podrán los ministros de culto asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.
>
> **La separación de los ministros de culto deberá comunicarse** por la asociación religiosa o por los ministros separados, a la **Secretaría de Gobernación** dentro de los treinta días siguientes al de su fecha. En caso de renuncia el ministro podrá acreditarla, demostrando que el documento en que conste fue recibido por un representante legal de la asociación religiosa respectiva.
>
> Para efectos de este artículo, **la separación o renuncia de ministro contará a partir de la notificación hecha a la Secretaría de Gobernación**."

Como se puede observar, los Ministros de un culto religioso pueden ser votados si se separan de su cargo con cinco años de anticipación al día de la elección y para los efectos correspondientes la separación del ministerio se requiere: primero que la persona que desee separase del mismo, notifique su deseo al representante legal de la asociación religiosa; segundo que se comunique esa notificación a la Secretaría de Gobernación, ya sea por la asociación religiosa o por el ministro que

desee separarse; y, tercero la separación surtirá sus efectos a partir de la notificación hecha a la dependencia.

Las razones por las cuales se establece como causa de inelegibilidad para participar en el proceso electoral y competir por el cargo de diputado o senador el hecho de ser ministro de algún culto religioso, consiste en que la representación popular exige independencia de criterio, así como ausencia de vínculos de subordinación y obediencia, además de que las personas que ostentan esta cualidad tienen amplias posibilidades de influir en sus feligreses e inducir su intención de voto, por ello consideramos adecuada la existencia de este requisito en la CPEUM.

No sobrepasar los periodos consecutivos de reelección

El artículo 55 Constitucional en su fracción VII establece que para ser diputado, así como senador conforme el artículo 58, se requiere no estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 de la CPEUM el cual señala:

> **"ARTÍCULO 59.** Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

Este requisito se integró con motivo de la reforma política-electoral por la que se crea el Instituto Nacional Electoral y se incorpora la reelección consecutiva de senadores y diputados federales, entre otros aspectos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, el cual será analizado más adelante.

Requisitos establecidos en el Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Es importante señalar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE) establece algunos otros requisitos, aparte de los señalados en la Constitución, que se deben cumplir para acceder al cargo de diputado o senador:

> "**ARTÍCULO 10**

1. **Son requisitos para ser** diputado federal o **senador**, **además de los que señala**n respectivamente los artículos 55 y 58 de **la Constitución**, los siguientes:

   a) **Estar inscrito** en el **Registro Federal de Electores** y **contar** con **Credencial para Votar**;

   b) **No ser magistrado** electoral o **secretario** del **Tribunal Electoral**, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

   c) **No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto**, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

   d) **No ser consejero Presidente o consejero electoral** en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

   e) **No pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional,** salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate, y

   f) **No ser presidente municipal** o **titular de algún órgano político-administrativo** en el caso **del Distrito Federal**[200], ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección."

El que una ley secundaria establezca mayores requisitos de elegibilidad que los que contempla la Constitución para acceder al cargo de diputado o senador, "ha planteado incluso su inconstitucionalidad",[201] toda vez que añade requisitos a los establecidos en la carta fundamental: "desde un punto de vista estrictamente jurídico, aun suponiendo que se considerara conveniente consagrar estas incompatibilidades …, el lugar adecuado para definirlas sería el propio artículo constitucional y no la ley secundaria".[202]

Es significativo que el LGIPE agregue como requisito de elegibilidad el que las autoridades electorales, tanto las ejecutivas como las judiciales, se hayan separado del cargo de manera definitiva tres años antes contados a partir del "inicio del

200 El 29 de enero de 2016, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. En el artículo Décimo Cuarto Transitorio del Decreto mencionado se establece que "a partir de la fecha de la entrada en vigor de este decreto, todas las referencias que esta Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México".

201 Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*. Op. cit., pág. 685.

202 Barquín Álvarez, Manuel. *Comentarios al artículo 55 constitucional*. En *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Quinta edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tomo VII, México, 2000, pág. 98.

proceso electoral" y no de la fecha de celebración de la elección como lo establece la CPEUM; la razón de esta circunstancia es evitar que la persona ejerza influencia indebida sobre los servidores públicos que tienen a cargo la preparación, organización, ejecución y supervisión del proceso electoral; sin embargo, hay incongruencia con el artículo 55 fracción V, segundo párrafo de la CPEUM que establece que debe separarse de su encargo de manera definitiva tres años antes del día de la elección, por lo que este requisito se puede considerar inconstitucional.

Además, debe tomarse en cuenta la disposición establecida en el párrafo décimo del Apartado A de la fracción V del artículo 41 constitucional que señala que el Consejero Presidente, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo no pueden desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.

Por último, el inciso f) del artículo 10 de la ley en comento, establece como requisitos de elegibilidad el no ser: Presidente Municipal, Titular de los órganos Político-administrativos del Distrito Federal o haber ejercido, bajo cualquier circunstancia, las mismas funciones.

Al respecto y con motivo de la reforma política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías cuyo número, denominación y límites serán definidas por la Constitución Política local, conforme lo señala el artículo 122, apartado A, fracción VI constitucional:

> "**ARTÍCULO 122**. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.
>
> A …
>
> I al V. …
>
> **VI. La división territorial de la Ciudad de México** para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, **serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local**.

El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.

La integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

a) Las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un **periodo de tres años**. Los integrantes de la Alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

b) La Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de Alcalde y Concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

c) La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

…

d) al **f)**…

VII al XI…

B al **C**…”

Como podemos observar con la reforma política de la Ciudad de México desaparecen los órganos político-administrativos conocidos con el nombre de Delegaciones y en su lugar se establecen las Alcaldías integradas por un Alcalde y por un Concejo, electos directamente por el pueblo de su demarcación mediante sufragio universal, libre, secreto y directo para un periodo de tres años, permitiendo la elección consecutiva para el mismo cargo de Alcalde y Concejales por un periodo adicional.

Una vez que hemos analizado los requisitos establecidos por la CPEUM y por la LGIPE, para poder ser postulado al cargo de diputado o senador, realizaremos el estudio de las incompatibilidades, sin embargo, antes de entrar a este tema es importante señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido en jurisprudencia que se puede impugnar el que una persona no haya cumplido con los requisitos de elegibilidad tanto en el momento de su registro ante la autoridad electoral como al momento de calificar la elección respectiva.[203]

1.2 Incompatibilidades

José Ramón Cossío nos dice que "por incompatibilidades debemos entender aquellas actividades que los (diputados o) senadores no pueden realizar simultáneamente al desempeño de su cargo",[204] se refieren a la prohibición que establece el ordenamiento jurídico para que una misma persona desempeñe el cargo de diputado o senador y simultáneamente otro cargo, empleo o comisión que le reste independencia. Según Fernando Santaolalla, la diferencia entre las causas de inelegibilidad y las de incompatibilidad consisten en que:

> "… las causas de inelegibilidad son aplicables desde que comienza y hasta que termina este proceso electoral, con la consecuencia de producir la nulidad de la elección de las personas

---

203 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Jurisprudencia y Tesis relevantes: 1997-2005*. Jurisprudencia. Op. cit., pp. 107 y 108. "ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN.-Es criterio reiterado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que el análisis de la elegibilidad de los candidatos puede presentarse en dos momentos: el primero, cuando se lleva a cabo el registro de los candidatos ante la autoridad electoral; y el segundo, cuando se califica la elección. En este segundo caso pueden existir dos instancias: la primera, ante la autoridad electoral, y la segunda en forma definitiva e inatacable, ante la autoridad jurisdiccional; ya que, al referirse la elegibilidad a cuestiones inherentes a la persona de los contendientes a ocupar el cargo para los cuales fueron propuestos e incluso indispensables para el ejercicio del mismo, no basta que en el momento en que se realice el registro de una candidatura para contender en un proceso electoral se haga la calificación, sino que también resulta trascendente el examen que de nueva cuenta efectúe la autoridad electoral al momento en que se realice el cómputo final, antes de proceder a realizar la declaración de validez y otorgamiento de constancia de mayoría y validez de las cuestiones relativas a la elegibilidad de los candidatos que hayan resultado triunfadores en la contienda electoral, pues sólo de esa manera quedará garantizado que estén cumpliendo los requisitos constitucionales y legales, para que los ciudadanos que obtuvieron el mayor número de votos puedan desempeñar los cargos para los que son postulados, situación cuya salvaguarda debe mantenerse como imperativo esencial".

204 Cossío Díaz, José Ramón. Op. cit., pág. 88. Lo que se encuentra entre paréntesis es del autor de esta investigación.

> afectadas por las mismas. Por el contrario, las incompatibilidades comienzan a ser observables desde que se constituye la Cámara o toma posesión el parlamentario y durante todo el tiempo que dure su mandato. Una causa de incompatibilidad presente en el momento de las elecciones no afecta para nada su validez, pero, en cambio, es de aplicación durante todo el tiempo que se ostente un escaño de diputado o senador."[205]

Según nuestra Constitución ninguna persona puede desempeñar simultáneamente dos cargos de elección popular:

> "**ARTÍCULO 125**. **Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos** federales **de elección popular** ni uno de la Federación y otro de una entidad federativa que sean también de elección; **pero el nombrado puede elegir entre ambos** el que quiera desempeñar."

La Constitución establece la disyuntiva de que la persona que por alguna situación se encuentre en la posibilidad de desempeñar dos cargos diferentes de elección popular, sean éstos federales o locales, pueda elegir entre uno u otro. Por otra parte, los diputados y senadores en funciones no pueden desempeñar ningún cargo en el gobierno federal o local por el que perciban sueldo.

> "**ARTÍCULO 62**. **Los diputados y senadores** propietarios durante el periodo de su encargo, **no podrán desempeñar** ninguna **otra comisión o empleo** de la **Federación** o de las **entidades federativas por los cuales** se **disfrute sueldo**, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. **La infracción** de esta disposición **será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador**."

Los diputados y senadores, ya sean propietarios o suplentes, que se encuentren en funciones están impedidos para desempeñar simultáneamente otro cargo público por el que perciban sueldo, ya sea en el ámbito federal así como en el ámbito estatal, incluyendo en este último tanto el ámbito de la Ciudad de México como el municipal, "estos dos últimos casos por simple mayoría de razón".[206] Los diputados y senadores en funciones podrán desempeñar cargos de tipo honorífico o las funciones de carácter privado, que bien pudieran ser las relacionadas con el desempeño de su profesión o las de carácter particular con independencia de que sean o no remuneradas. El artículo 62 constitucional, establece como sanción al

[205] Santaolalla López, Fernando. Op. cit., pp. 113 y 114.
[206] Cossío Díaz, José Ramón. Op. cit., pág. 88.

incumplimiento por la ocupación simultánea de dos o más cargos públicos, la pérdida del carácter de legislador federal.

Resulta interesante que la Constitución establezca como supuesto de incompatibilidad, respecto de los miembros del Poder Judicial de la Federación, los empleos o encargos de carácter particular, adicional a la incompatibilidad general de desempeñar otro empleo, cargo o comisión en la Federación y en las entidades federativas:

> "**ARTÍCULO 101**. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, **no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares**, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.
>
> Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, **no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación**.
>
> Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.
>
> **Los impedimentos** de este artículo **serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia**.
>
> **La infracción** a lo previsto en los párrafos anteriores, **será sancionada con la pérdida del** respectivo **cargo** dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean."

A los miembros del Poder Judicial de la Federación, no solamente se les impide desempeñar empleos o encargos de carácter particular cuando están en funciones, sino que la prohibición se extiende inclusive hasta dos años posteriores a la fecha de su retiro, para el caso de desempeñar cargos de patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante el Poder Judicial Federal; además, el hecho de gozar de una licencia tampoco los posibilita para ocupar los cargos señalados.

Cada vez con mayor frecuencia los medios de comunicación, prensa, radio y televisión han presionado para que se extienda la incompatibilidad del cargo de diputado o senador a los empleos o comisiones remuneradas por particulares, además de las relacionadas con el ejercicio libre de la profesión por considerar que se pueden dar conflictos de intereses.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) establece que puede haber conflicto de intereses cuando el servidor público se vea afectado en el desempeño imparcial de sus funciones por tener intereses personales, familiares o de negocio.

> **"ARTICULO 8.-** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:
>
> **I al XI. …**
>
> **XII. …**
>
> Habrá **intereses en conflicto cuando** los **intereses personales, familiares o de negocios del servidor público** puedan **afecta**r el **desempeño imparcial** de su empleo, cargo o comisión.
>
> **XIII al XXIV …"**

Cuando un servidor público se encuentra en conflicto de intereses, conforme lo establece la fracción XI del artículo 8 de la LFRASP, debe excusarse de intervenir en el asunto que le es sometido a su consideración:

> **"ARTICULO 8.-** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:
>
> **I al X. …**
>
> **XI. Excusarse de intervenir**, por **motivo** de su **encargo**, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de **asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios**, **incluyendo aquéllos** de los que pueda resultar algún **beneficio para él**, su **cónyuge** o **parientes consanguíneos** o por **afinidad** hasta el **cuarto grado,** o parientes **civiles**, o para **terceros** con los que tenga **relaciones profesionales, laborales o de negocios**, o para **socios o sociedades** de las que el servidor público o las personas antes referidas **forme**n **o haya**n **formado parte**.
>
> El **servidor público** deberá **informar por escrito al jefe inmediato** sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
>
> **XII al XXIV. …"**

Como podemos observar, el servidor público que se encuentre en conflicto de intereses debe excusarse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de los asuntos que con motivo de su encargo deba conocer, esta obligación se amplía a aquellos asuntos en los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, así como para sus parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, también incluye a los socios o sociedades en las que el servidor público forme o haya formado parte. La razón de esta obligación consiste en que el servidor público actúe con independencia de criterio, libre de prejuicios e intereses a fin de preservar la imparcialidad y objetividad a la que está obligado.

Consideramos que cuando existe conflicto de intereses el servidor público, conforme lo establece la LFRASP, debe excusarse de atender el asunto que es sometido a su conocimiento, sin llegar al extremo de considerar que el puesto, cargo o comisión es incompatible ya que esto iría en contra del derecho público subjetivo establecido por el artículo quinto de la Constitución referente a la libertad para que toda persona pueda dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo, que siendo lícitos mejor le acomode, toda vez que el propio artículo señala que esta libertad sólo puede vedarse por dos razones: mediante determinación judicial cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa cuando se ofendan los derechos de la sociedad. En dado caso, si en el ejercicio de la profesión se da un conflicto de intereses con el cargo de representación popular, el servidor público debe excusarse de conocerlo.

El artículo 9 de la LFRASP establece algunos supuestos en los cuales se considera que existe conflicto de intereses, no solamente cuando el servidor público está en funciones sino que la prohibición se extiende a la persona hasta un año posterior a la fecha en que deja de ostentar el puesto, cargo o comisión.

> "**ARTICULO 9.-** El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;

b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y

c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron."

Como resultado de la gran presión que han ejercido los medios de comunicación social al tema de conflictos de interés en que se han visto inmiscuidos en los últimos días diversos servidores públicos, el 3 de febrero de 2015, el Presidente de la República anunció diversas acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar los conflictos de interés, dentro de las cuales instruyó a la Secretaría de la Función Pública a adoptar las medidas necesarias a fin de que a partir de mayo de ese año fuera obligación de los funcionarios de mandos medios y superiores de la Administración Pública Federal, presentar una declaración de posible conflicto de interés, misma que debe entregarse al ingresar y actualizarse anualmente o en cualquier momento en que un funcionario considere que pudiera ocurrir un posible conflicto de interés en su responsabilidad.

En este sentido y para que los servidores públicos pudieran atender la instrucción referida y presentar en el mes de mayo de 2015 la declaración de conflicto de interés, se incorporó un apartado en el formato de la declaración patrimonial, a fin de favorecer la transparencia y la vigilancia, así como la identificación de situaciones de posible conflicto de interés, para lo cual se emitió el Acuerdo por el que se dan a conocer los nuevos formatos para presentar las declaraciones de situación patrimonial, los cuales contienen un apartado denominado "Declaración de Posible Conflicto de Interés", acuerdo que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril del 2015.

1.3 La reelección de los diputados y senadores

El 10 de febrero del 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM en materia política-electoral, entre las cuales se encuentra el tema de la reelección de diputados y senadores, misma que se contempla en el artículo 59 de la CPEUM.

> **"ARTÍCULO 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados** al Congreso de la Unión **hasta por cuatro periodos consecutivos**. **La postulación sólo** podrá ser realizada por el **mismo partido o** por **cualquiera** de los partidos integrantes **de la coalición** que los hubieren postulado, **salvo** que hayan **renuncia**do o perdido su militancia **antes** de la **mitad** de su **mandato**."

Conforme lo establece el artículo Décimo Primero Transitorio del decreto mencionado, la reelección de los diputados y senadores será aplicable a partir del proceso electoral del 2018.

> **"DÉCIMO PRIMERO.-** La **reforma** al **artículo 59** de esta Constitución será **aplicable** a los **diputados y senadores** que sean **electos** a partir del **proceso** electoral de **2018**."

Los constituyentes de 1917, al prohibir tajantemente la reelección presidencial en el artículo 83 de la CPEUM, no consideraron necesario introducir una limitación análoga para los senadores y diputados, permitiendo su reelección. Es importante señalar que las constituciones de 1824, 1836, 1843, 1847, 1857 y 1917, cuando ésta fue promulgada, no prohibieron la reelección inmediata de los legisladores federales.

Desde los inicios de la vida independiente de México la no reelección fue una idea nacional, misma que fue considerada como el continuismo de un hombre en el poder público que derivó en un autoritarismo impropio de una nación democrática; diversos episodios de nuestra historia son ejemplo de lo anterior como el presidencialismo del General Antonio López de Santa Anna y el periodo dictatorial del General Porfirio Díaz, sin embargo, esta reelección también se manifestó en gobiernos de los hoy considerados héroes patrios tales como Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, el cual combatió al primero con la no reelección y apenas cumplió su primer periodo como presidente también trató de reelegirse.

A partir de 1910 el pueblo de México enarboló como bandera revolucionaria los principios de "sufragio efectivo, no reelección", referido este último exclusivamente para el Poder Ejecutivo, plasmándose en la Constitución de 1917; en ningún momento se consideró el postulado antireeleccionista respecto de los miembros del Poder Legislativo.

> "Los criterios para modificar el texto constitucional evitando así la reelección inmediata de los legisladores fueron dos: 1. Debilitar el poder de las legislaturas y de los liderazgos locales frente al poder central del Presidente de la República, es decir, centralizar el poder político; y 2. Permitir la rotación y renovación de cuadros del partido dominante (Partido Nacional Revolucionario, PNR - Partido de la Revolución Mexicana, PRM - Partido Revolucionario Institucional, PRI) para liberar presión entre una pujante clase política".[207]

La modificación constitucional para prohibir la reelección de los diputados y senadores tuvo como origen la Convención Nacional extraordinaria a la que convocó el PNR para tratar el principio revolucionario relativo a la no reelección, misma que se celebró en el Teatro Morelos de Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre de 1932. Los delegados a la Convención, después de largas sesiones, elaboraron un proyecto de reformas a la Constitución que implicaban: 1. La negativa absoluta de la reelección presidencial; 2. La no reelección inmediata de los diputados y los senadores al Congreso General, así como de los diputados de las legislaturas de los Estados; 3. La extensión en la duración del cargo de los diputados y senadores, y 4. La renovación total de la Cámara de Senadores cada seis años y no por mitad como se venía llevando a cabo.

Después de ello se presentó formalmente ante el Congreso General la iniciativa correspondiente, misma que fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de abril de 1933, que, entre otras modificaciones, prohibió la reelección inmediata en el Poder Legislativo, de la siguiente manera:

> "**ARTÍCULO 59**.- **Los Senadores** y **Diputados** al Congreso de la Unión **no podrán ser reelectos para el período inmediato**.
>
> Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y

[207] Del Rosal y Hermosillo, Alfonso. *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*. Primera edición, Editorial UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México 2008, pág. 16.

> Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes."

La prohibición de reelección de un diputado o senador se restringía al período inmediato, afectaba también a los legisladores suplentes que por cualquier motivo o período hubieren ejercido el cargo, sin embargo, no se restringía a los diputados y senadores para que pudieran ocupar inmediatamente un escaño en la Cámara de Senadores o una curul en la Cámara de Diputados, respectivamente.

A partir de la reforma constitucional de 1933,[208] el tema de la reelección inmediata de los legisladores no se volvió a tocar hasta que el Diputado Vicente Lombardo Toledano, líder del Partido Popular Socialista, presentó el 13 de octubre de 1964 una iniciativa para reformar el artículo 59 de la CPEUM que permitía la reelección de los legisladores argumentando: "en todos los países del mundo, no importa el régimen social que en ellos prevalezca, la reelección de los representantes del pueblo es ley y costumbre, principalmente por dos motivos: porque sólo el partido político que los propone al pueblo en las elecciones constitucionales, puede saber cuáles son los que merecen su confianza y porque la labor parlamentaria requiere capacidad y experiencia si ha de ser eficaz."[209]

El 30 de diciembre del mismo año, durante los trabajos de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados se discutió el dictamen, votando a favor el Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin embargo, el Partido Acción Nacional (PAN) votó en contra, alcanzando el dictamen una votación de 162 votos a favor y 28 en contra, pasando la minuta al Senado de la República para su presentación, dictamen y discusión. En septiembre de 1965,[210] el Senado rechazó la reelección

---

208 Cfr. Los antecedentes históricos sobre la reelección legislativa fueron tomados del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en: Senado de la República, LIX Legislatura. *Gaceta Parlamentaria*, año 2005, No. 89, Jueves 10 de febrero, 2º Año de Ejercicio, 2º Periodo Ordinario, consultada el 10 de noviembre del 2014 y el libro de Alfonso Del Rosal y Hermosillo. Op. cit., pp. 191-198.

209 Citado por Fernández Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo.* Op. cit., pág. 280.

210 *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, XLVI Legislatura, sesión del 24 de septiembre de 1965. Consulta realizada en la página Web: www.senado.gob.mx el 4 de marzo del 2015.

de los legisladores por unanimidad (47 votos) y devolvió a la colegisladora la minuta, donde se decidió, considerando el obstáculo insuperable que existía en el Senado, archivar el asunto.

En la LVI Legislatura (1994-1997), el 2 de abril de 1996 el Diputado Juan Antonio García Villa del PAN presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados que proponía reformas constitucionales para lograr el equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo, la cual incluía la reelección legislativa inmediata con la finalidad de buscar el refrendo popular en los procesos electorales, como medio para legitimar y calificar el desempeño en el cargo público.

En la siguiente Legislatura, el 29 de octubre de 1998, se presentaron en la Cámara de Diputados dos iniciativas que contemplaban la reelección consecutiva de los legisladores, y dos más en el Senado de la República, la primera el 24 de noviembre de 1998, que contenía un proyecto integral para modificar la estructura, organización, facultades, presencia y significación del Poder Legislativo, y la segunda del Senador Adolfo Aguilar Zinser del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que consideraba la reelección de diputados federales y locales, así como de senadores.

El 1 de junio del 2000 el Diputado Miguel Quiroz Pérez presentó una iniciativa para reformar los artículos 59 y 116, fracción II, de la CPEUM para permitir la reelección, por una sola ocasión, de los diputados federales, diputados locales y senadores de la República; asimismo, estableció que los partidos políticos sólo podrían postular para reelección, hasta un 20% del total de sus candidatos propietarios en la integración de cada órgano legislativo.

El 27 de marzo de 2001, el Diputado Amador Rodríguez Lozano presentó una iniciativa que proponía reformas y adiciones a diversos artículos de la CPEUM, con el objeto principal de fortalecer al Poder Legislativo; la iniciativa incluía la posibilidad de reelección inmediata de los senadores en una ocasión y de los diputados federales hasta en dos, señalando, entre otros requisitos, que los partidos políticos no podrían registrar para ser reelectos a más del 50% de los candidatos que postulen a un proceso electoral federal.

El 21 de noviembre de 2001, el Diputado José Francisco Yunes Zorrilla, de la LVIII Legislatura, presentó una iniciativa al artículo 59 de la CPEUM para permitir la reelección de los diputados federales hasta por cinco ocasiones y de los senadores de la República hasta por dos ocasiones, señalándoles algunos requisitos.

Asimismo, el 20 de marzo de 2002 se presentó en la Cámara de Diputados un paquete de propuestas para el fortalecimiento del Poder Legislativo enmarcadas en la reforma del Estado. La exposición de motivos contiene una serie de argumentos que tienen por objeto desvirtuar el principio de la no reelección en el Legislativo e intentaba destacar que la reelección inmediata de los legisladores perseguía: fortalecer a ese poder; crear una verdadera carrera parlamentaria al profesionalizar a los legisladores e incentivar su buen desempeño.

El 8 de octubre de 2002, en otro intento por incluir la reelección consecutiva de los legisladores federales, se recibió en el Senado de la República una iniciativa de los senadores del Partido Verde Ecologista de México y en julio de 2003 se presentó en el mismo órgano legislativo otra iniciativa del Partido de la Revolución Democrática.

Asimismo, el Pleno del Senado de la República, el día 10 de abril de 2003, recibió iniciativa presentada por parte de senadores de diversos grupos parlamentarios, que contenía un proyecto para reformar los artículos 59 y 116 de la CPEUM, referentes a la reelección legislativa. Después se presentaron tres iniciativas en la Cámara de Diputados: el 30 de junio de 2003, por el Diputado Augusto Sotelo Rosas del PRD; el 6 de febrero de 2004, por el Diputado Germán Martínez Cázares del PAN y el 13 de abril de 2004, por el Diputado Elías Díaz Escárcega del PRI, todas ellas con el objeto de permitir la reelección inmediata de los legisladores federales.

Es de resaltar que por fin en la sesión de la Cámara de Senadores del 10 de febrero de 2005, se presentó a la consideración del Pleno un dictamen a favor de la reelección legislativa que permitiría a los senadores ser electos de manera inmediata hasta por un periodo adicional y a los diputados hasta por tres periodos consecutivos; cumplidos estos periodos, los legisladores propietarios o los

suplentes que hubieran estado en ejercicio, no podrían ser electos para el siguiente periodo inmediato con el carácter de suplentes.

El resultado de la votación al dictamen que mencionamos en el párrafo anterior fue: 51 votos a favor, 50 en contra y 1 abstención, desechándose el dictamen por no alcanzar la votación necesaria, por tratarse de una reforma constitucional.[211]

Podemos concluir que han existido muchas iniciativas para permitir la reelección inmediata de los legisladores, los argumentos esgrimidos a favor y en contra los podemos resumir de la siguiente manera:

Cuadro No 7 **Resumen de argumentos contenidos en iniciativas relativas a la reelección inmediata de los legisladores**	
Argumentos a favor	**Argumentos en contra**
a) El fortalecimiento político de la Cámara de Diputados y de Senadores.	**a)** La creciente inconformidad social respecto al funcionamiento del Poder Legislativo en su conjunto y los legisladores en lo individual.
b) Se mejoran las relaciones entre los representantes populares y sus electores, rindiendo cuentas a sus representados si quiere permanecer en el puesto.	**b)** El riesgo que representan los poderosos e influyentes grupos de poder y de interés, con importantes recursos económicos para asegurar la reelección de los legisladores que le son afines y eliminar a los que le son incómodos.
c) Se profesionalizaría a los legisladores en sus tareas parlamentarias y sería un buen mecanismo de rendición de cuentas. "Los legisladores profesionales producen legislación de calidad".[212]	**c)** Se consideraba que no propiciaría la profesionalización y rendición de cuentas, argumentando que estos objetivos se alcanzan con el Servicio Civil de Carrera del Cuerpo de Apoyo Parlamentario y con una mayor fiscalización del gasto.
d) La reelección fortalece la responsabilidad de los legisladores, ya que van a actuar de forma responsable en su encargo al tener que rendir cuentas al electorado.	**d)** De aceptarse la reelección legislativa, muy probablemente en el mediano plazo surgiría el tema de la reelección del Ejecutivo.

A pesar de que existían buenos argumentos para reestablecer en el sistema constitucional mexicano la reelección legislativa, tanto federal como local, en el 2005

211 Cámara de Senadores, LIX Legislatura. *Diario de los Debates*, Año II, Diario N° 4, 10 de febrero de 2005. En el presente estudio se citará en varias ocasiones el *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores, el cual también se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: www.senado.gob.mx, consultada el 10 de noviembre de 2014.

212 Lujambio, Alonso. *La reelección de legisladores las ventajas y los dilemas*, *Revista Quórum*, Año V, No. 38, Enero de 1996, publicación a cargo del Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, pág. 19.

no fue el momento idóneo para alcanzar el consenso entre los partidos políticos y aprobar la reforma, además, el común de la gente no acababa de entender los beneficios. El derecho comparado nos demostraba que prácticamente en todas las democracias consolidadas se permitía la reelección legislativa, con mayores o menores matices.

Fue hasta febrero del 2014 cuando se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional que permite la reelección, entre otros, de los diputados y senadores, la cual es el resultado de las negociaciones dentro del "Pacto por México".[213]

El Doctor Jorge Federico Márquez Muñoz señala que el Pacto por México permitió que las iniciativas constitucionales y legales del Poder Ejecutivo Federal pudieran llegar a buen término, de la siguiente manera: "Después de todo, fuera de nuestras fronteras ya es un hecho bien conocido que las iniciativas del Ejecutivo Federal han sido truncadas recurrentemente como parte de la estrategia electoral de los partidos de oposición, dado que los productos de su sabotaje pueden ser presentados como argumentos de incompetencia del partido en el poder durante coyunturas electorales. En contraste con esta práctica, periodistas, miembros del think tanks, y especialistas en México dentro de círculos universitarios y de investigación como el Wilson Center, hacen patentes su interés por el hecho de que la nueva administración haya nacido con las provisiones consensuales contenidas en el Pacto por México. En su opinión, si éste se atiende efectivamente y se

213 Una vez instaladas las Cámaras del Congreso de la Unión de la LXII Legislatura y consumada la calificación de la elección presidencial, los líderes del equipo de transición del presidente electo y los presidentes del PRI, del PAN y del PRD realizaron diversos encuentros para abordar los temas de la agenda del cambio de gobierno. El 2 de diciembre de 2012 se suscribió el *Pacto por México* que se integra con cinco apartados: Sociedad de Derechos; Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y Gobernabilidad Democrática. La reelección legislativa se encuentra contemplada en este último apartado bajo el "Compromiso 94". Disponible en la página electrónica: http://pactopormexico.org

operacionaliza, ello significaría un paso importante para superar la condena a muerte de muchas iniciativas incluso antes de su discusión."[214]

Con la reelección de los legisladores federales se ve materializada la añeja aspiración de académicos, intelectuales y ciudadanos, reivindicándose la representación popular frente a la burocratización de los partidos políticos con el argumento de fomentar un mayor acercamiento de los legisladores hacia la ciudadanía y, con ello, fortalecer el sistema de representación, así como especializar y profesionalizar a los representantes populares y, de esta forma, fortalecer al Poder Legislativo en su papel de contrapeso con los demás poderes.

Con esta reforma, los legisladores federales podrán ocupar el cargo de manera ininterrumpida hasta por doce años, requiriendo que la postulación para reelegirse sea realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiesen postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato, con esta limitante los partidos políticos aseguran su preminencia dentro del Sistema Electoral Mexicano. Sin embargo, hay que estar atentos a las advertencias que hizo el ex Senador y ex Diputado Federal Amador Rodríguez Lozano,[215] quien está a favor de la reelección de los legisladores pero considera que podría haber riesgos, como el enquistamiento de legisladores capaces de controlar las maquinarias partidistas, grupos que podrían adueñarse y controlar las legislaturas posteriores.

Esta misma idea la sostiene Eduardo Castellanos Hernández de la siguiente forma: "La unidad del grupo parlamentario de que se trate es indispensable y fundamental para la consecución de sus objetivos políticos y legislativos. Entonces, el impacto de la reelección inmediata para fortalecer o debilitar, en su caso, la unidad y

---

214 Márquez Muñoz, Jorge Federico. *El estudio de las Finanzas Estatales como Indicadores de la correlación de fuerzas en el Sistema Político Mexicano. ¿Presidencialismo Democrático?* Revista de Ciencia Política y Comunicación *Élites y Democracia.* Fundación Estado y Sociedad, Edición Semestral, Año 2 No. 4, México, 2013, pág. 24. Disponible en página web: http://www.fundacionestadoysociedad.org/assets/revista-elites-4.pdf

215 Rodríguez Lozano, Amador. *La Reforma al Poder Legislativo en México*. Primera edición, Editorial UNAM, México, 2003, pág. 77.

coherencia en la acción de los grupos parlamentarios es igualmente importante de ser tomada en cuenta".[216] Los partidos políticos deben de tomar en cuenta estas advertencias al momento de postular a los diputados federales y senadores para ser reelectos, toda vez que es importante privilegiar la unidad dentro de cada grupo parlamentario.

1.4 Las candidaturas independientes

La *Enciclopedia Jurídica Mexicana* define el concepto candidato de la siguiente manera: "Los candidatos son las personas físicas respecto de los cuales se elige. En el Derecho Electoral Mexicano la elección se hace respecto de candidatos en lo individual, o bien, fórmulas, listas o planillas de candidatos."[217] Por su parte, el *Diccionario de la Real Academia* lo define como "persona que pretende alguna dignidad, honor o cargo".[218]

Por lo anterior, un candidato independiente o también llamado candidato ciudadano es un aspirante a un cargo de elección popular que presenta su postulación de manera desvinculada a un partido político, de tal forma que no tiene que pasar los procesos de selección internos establecidos por los partidos. Beatriz Vázquez del Centro de Prospectiva y Debate señala que "un candidato independiente es aquel postulante a algún cargo de elección popular y que no pertenece a un partido político. A través de esta figura los ciudadanos pueden ejercer el derecho a ser votado que es un derecho humano considerado inherente, universal e inalienable al ser humano".[219] Por su parte, Diego Valadés nos señala que: "las candidaturas que la Constitución denomina, equivocadamente 'independientes', la calificación es

---

216 Castellanos Hernández, Eduardo*. La reelección legislativa inmediata*. *Revista Crónica Legislativa Núm. 15*. Tercera época, LVII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Julio-Agosto 2000, pág. 125.

217 Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano.* Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pág. 986.

218 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Op. cit., pág. 423.

219 Vázquez Gaspar, Beatriz. *Panorama General de las Candidaturas Independientes.* Contorno Centro de Prospectiva y Debate, 2 de julio de 2009. Documento disponible en: http://contorno.org.mx consultado el 3 de agosto de 2015.

errónea porque se debió decir 'candidatos sin partido'. La independencia que menciona la norma puede contrastar con la realidad".[220]

Es importante distinguir entre candidato ciudadano y candidatos no registrados, los primeros son aquellos ciudadanos que participan en las elecciones cumpliendo los requisitos establecidos en la ley electoral de la materia, desvinculados de los partidos políticos; en cambio, los candidatos no registrados son aquellos que los electores al momento de emitir su voto los inscriben en la boleta electoral.

En México, desde su independencia en 1810 y hasta la revolución en 1910, las candidaturas ciudadanas estaban reguladas en la ley, toda vez que durante ese siglo no había experiencia de vida partidaria ni de procesos electorales democráticos y los protagonistas siempre fueron los individuos. Para llevar a cabo las primeras elecciones presidenciales, después de la promulgación de la Constitución de 1917 se pone en vigor la Ley Electoral del 6 de febrero de ese año, es decir, un día después de que entrara en vigor la CPEUM. Posteriormente, el 2 de julio de 1918 se publicó en el Diario Oficial la Ley para Elecciones de Poderes Federales, la cual atiende algunas lagunas de la ley anterior y la abroga.

La Ley Electoral de 1918 requiere de los partidos políticos un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo, además del registro de los candidatos; "no hay que confundir registro de candidatos en cada elección con registro de partido. Este último se exige hasta la Ley de 1946".[221] La ley mencionada se considera como el antecedente inmediato de las candidaturas independientes, toda vez que en su artículo 107 señalaba:

> "**ARTÍCULO 107.** Los **candidatos no dependientes** de **partidos políticos tendrán** los **mismos derechos** conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del Distrito que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal,

---

220 Valadés*, Diego. Democracia y Oligocracia. Periódico Reforma,* Primera sección, México, 29 de septiembre de 2015, pág. 8.

221 Paoli Bolio, Francisco J. *Legislación Electoral y Proceso Político, 1917-1978*. Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Tomo I, No. 10, México, Julio de 1978, pág. 169. En: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr8.pdf Consultado el 5 de agosto de 2015.

> que tengan un programa político al que deben dar publicidad y que se sujeten a los requisitos prevenidos en las fracciones VII y VIII del artículo anterior.
> …"

Como podemos apreciar, la ley para elecciones de los poderes federales le otorgaba a los candidatos independientes los mismos derechos que a los candidatos de los partidos políticos y para ello debían: a) ser apoyados por cincuenta ciudadanos del distrito que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; b) contar y publicar su programa político, y c) registrar las candidaturas y a sus representantes en los plazos fijados por la ley, esto último estaba establecido en el artículo 106 de la ley señalada.

La Ley de 1918 estuvo vigente por más de 28 años, hasta la promulgación de la Ley Federal Electoral en 1946 llevada a cabo por el Presidente Manuel Ávila Camacho, donde se inicia propiamente el sistema de partidos, al otorgárseles personalidad jurídica y la exclusividad en la participación electoral, asimismo, centralizó la organización y vigilancia de los comicios en órganos colegiados federales dominados por el gobierno. De tal forma que desaparecen las candidaturas independientes al otorgar a los partidos políticos la facultad exclusiva del registro de candidatos.

> **"ARTÍCULO 60.-** Las candidaturas para Presidente de la República se registrarán ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; las de senador, en la Comisión Local Electoral de la entidad respectiva, y las de diputado en el Comité Electoral Distrital que corresponda.
>
> **Solamente los partidos podrán registrar candidatos**.
>
> En el asiento del registro se anotarán los nombres de los candidatos propietario y suplente, el color que usarán en las elecciones, el puesto para el cual se les postula, el partido político que los sostiene y el distintivo de éste.
>
> Cada partido registrará un solo color para todas las candidaturas que sostenga. Al efecto, al solicitar su registro en la Secretaría de Gobernación, deberá señalar el color que usará en las boletas electorales. Si dos o más partidos sostienen una misma candidatura, deberán adoptar el mismo color."

La Ley Federal Electoral de 1946 reglamentaria de los artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I y 97 en su parte conducente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contenía una contradicción respecto de las candidaturas independientes, toda vez que aunque el artículo 60 otorgaba el

monopolio del registro de los candidatos a los partidos políticos, el artículo 66 señalaba:

> "**ARTÍCULO 66.- Los locales** que se señalen **para instalar las casillas serán** lo suficientemente **amplios** para colocar en ellos todo lo necesario para el fácil cumplimiento de las operaciones electorales.
>
> **Los partidos políticos o los candidatos independientes pueden objetar el señalamiento de algún lugar para instalación de casilla** por motivos fundados y el Comité Electoral Distrital acordará lo que considere prudente."

Para subsanar esta contradicción, el 21 de febrero de 1949 se publicó en el Diario Oficial el Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral, entre ellos el 66:

> **"ARTÍCULO 66.- Los locales** que se señalen **para instalar las casillas serán** lo suficientes **amplios** para colocar en ellos todo lo necesario para el fácil cumplimiento de las operaciones electorales.
> **Los Partidos, los candidatos y sus representantes pueden objetar, por escrito, el señalamiento de algún lugar para la instalación de casilla** por motivos fundados y el Comité Electoral Distrital acordará lo que considere prudente."

Posterior a la Ley Federal Electoral de 1946, se llevaron a cabo diversas reformas políticas a la CPEUM y a las leyes en materia electoral sin modificar lo relativo a la exclusividad de los partidos políticos para registrar candidatos a puestos de elección popular. Fue hasta el 9 de agosto de 2012, fecha en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 35, fracción II, Constitucional donde se incorporó las candidaturas independientes, de la siguiente forma:

> **"ARTÍCULO 35**. Son **derechos del ciudadano**:
> **I.** …
> **II.** Poder **ser votado** para todos los **cargos** de **elección popular**, teniendo las calidades que establezca la ley. El **derecho** de **solicitar** el **registro** de candidatos **ante** la **autoridad electoral corresponde** a los partidos políticos así como **a los ciudadanos** que soliciten su **registro de manera independiente** y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;
> **III.** a **VIII.** …"

El Doctor Eduardo Castellanos Hernández señala en relación con la reforma al artículo 35 Constitucional lo siguiente:

"La reforma constitucional publicada el jueves de agosto de 2012 innova en materia de participación ciudadana y democracia semidirecta con las siguientes disposiciones:

- Derecho de los ciudadanos de solicitar de manera independiente para ser votado para todos los cargos de elección popular.
- Derecho de los ciudadanos para iniciar leyes en los términos y con los requisitos que señale la Constitución y la Ley del Congreso. Al efecto, el Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral) tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley.
- Derecho de los ciudadanos para votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, …"[222]

En los artículos transitorios de la reforma citada se señaló que el Congreso de la Unión debería expedir la legislación secundaria a más tardar en un año, contado a partir de la entrada en vigor de la reforma y que los congresos de los estados y las legislaturas de las entidades federativas realizarían las adecuaciones necesarias a su legislación, en el mismo plazo.

Para ser congruente con lo dispuesto en el artículo 35 Constitucional, a nivel federal y local, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2013 la reforma constitucional al artículo 116 para establecer que a nivel estatal los ciudadanos tienen derecho a ser registrados por la autoridad electoral para ser considerados candidatos independientes, quedando el artículo de la siguiente forma:

"ARTÍCULO 116. ...
...
I. a **III. ...**
IV. Las **Constituciones** y **leyes de los Estados** en **materia electoral garantizarán** que:
a) a **d) ...**
e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.
f) a **n) ...**
o) Se **fijen** las **bases y requisitos para que en las elecciones** los **ciudadanos soliciten** su **registro como candidatos** para poder ser votados en forma **independiente** a todos los **cargos** de **elección popular**, **en los términos del artículo 35 de esta Constitución**.
V. a **VII. ...**"

[222] Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. Segunda edición, Editorial Trillas, México, 2014, pág. 367.

El inciso o) de la fracción IV del artículo 116 Constitucional se recorrió al inciso p) con motivo de las reformas en materia de transparencia, político-electoral, disciplina financiera y combate a la corrupción que realizó el Constituyente Permanente a este artículo.

Por otra parte, con la reforma al artículo 35 Constitucional nuestro marco jurídico se adecuó a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, de la que México forma parte, la cual señala en su artículo 23, numeral 1, inciso b), en relación con los derechos políticos de los ciudadanos:

> **"ARTÍCULO 23. Derechos Políticos.**
>
> **1. Todos los ciudadanos** deben **gozar** de los siguientes **derechos** y oportunidades:
>
> a) …
>
> b) De **votar y ser votados** en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
>
> c) …
>
> **2.** …"[223]

Con el objeto de garantizar plenamente el derecho de los ciudadanos para poder ser registrados como candidatos independientes a puestos de elección popular, el Constituyente Permanente expidió el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, el cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014. En este Decreto se modificaron, entre otros artículos constitucionales, el 41 y el 116 a efecto de garantizar los derechos y prerrogativas de los candidatos independientes, asimismo, se les otorgó el derecho a financiamiento público y a tiempos de radio y televisión.

> "**ARTÍCULO 41. …**
>
> **I.** a **II. …**

[223] Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, del 7 al 12 de noviembre de 1969. Documento disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html consultada el día 3 de agosto de 2015.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. **Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley**.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) a d) …

e) **El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos** conforme a lo siguiente: el **setenta por ciento** será **distribuido** entre los **partidos políticos** de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el **treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;**

…

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) y b) …

c) **La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base** y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a **juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión** a que se refieren este apartado y el anterior **fuese insuficiente para sus propios fines**, **los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes**, **determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante**, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C al D …

IV a **VI. …**"

Con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, la cual en su Libro Séptimo regula las candidaturas independientes a cargos federales de elección popular en lo relativo

al proceso de selección que incluye la convocatoria, el apoyo ciudadano y el registro; las prerrogativas, derechos y obligaciones; la propaganda electoral; la fiscalización; los actos de la jornada electoral, entre otros aspectos.

La reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero del 2014 establece en el artículo 116, fracción IV, inciso k), que las constituciones y las leyes en materia electoral de las entidades federativas deberán regular las candidaturas independientes a nivel local en lo relativo al proceso de selección, registro, derechos y obligaciones, así como prerrogativas relativas al financiamiento y acceso a tiempos en radio y televisión.

> **"ARTÍCULO 116. ...**
> **...**
> **I.** a **III...**
> **IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:
> **a)** a **j) …**
> **k)** Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los **candidatos independientes**, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;
> **l)** a **p) ...**
> **V.** a **IX. ...** "

Como consecuencia de las reformas constitucionales mencionadas, en el proceso electoral celebrado en el año 2015 nuevamente se registraron ciudadanos independientes para competir a puestos de elección popular, tanto a nivel federal como local, siendo una nueva forma de democracia participativa y un factor de contrapeso, de transparencia y legitimación del sistema político; situación que dio "fuerza a la ciudadanía con una nueva dimensión de participación política que permitió un nuevo equilibrio entre partidos políticos y ciudadanos".[224]

Como resultado de lo anterior, en la elección celebrada el 7 de junio de 2015 se registró y ganó un candidato ciudadano para gobernador constitucional del estado

[224] Merlo, Manuel Alberto. *Candidaturas independientes: requisitos y prerrogativas en campañas electorales.* Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015. Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara y otros, coordinadores. Primera edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2014, pág. 331.

de Nuevo León, quien rindió protesta al cargo por el periodo 2015-2021, asimismo en la elección para diputados federales por el periodo 2015-2018, en el Distrito V con cabecera en Culiacán, Sinaloa, se registró y obtuvo el triunfo otro candidato ciudadano, siendo el único con ese carácter de los 500 diputados que integran la LXIII Legislatura Federal.

Tanta importancia ha adquirido el tema de los diputados independientes, que el 14 de diciembre del 2015, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó dos dictámenes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias: el primero, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados y el segundo, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ambos en materia de candidaturas independientes, donde se regulan diversos derechos parlamentarios tales como: proponer asuntos para la agenda política o efemérides; hacer uso de la tribuna para hablar a favor o en contra de un dictamen; formular una pregunta parlamentaria; la posibilidad de formar parte de la Mesa Directiva; la asignación de recursos y locales, así como espacios y curules en el salón de sesiones; su integración en las comisiones legislativas, entre otros.[225]

Las reformas al Reglamento de la Cámara de Diputados se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 2015 y la Minuta de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a la Cámara de Diputados, se remitió al Senado de la República y se turnó a las Comisiones Unidas

[225] Ambos dictámenes fueron publicados en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2015. Disponible en página Web: www.diputados.gob.mx. En el Considerando Segundo del Dictamen que reforma y adiciona el Reglamento de la Cámara de Diputados, se señala: “Se busca superar las lagunas normativas que existen en el marco orgánico y reglamentario de la Cámara de Diputados ante la aparición de la figura de candidaturas independientes, con el objeto de que la pluralidad de esta representación nacional se manifieste de manera efectiva en el trabajo parlamentario, y en el desempeño de la responsabilidad de todos los legisladores integrantes de la misma, ya sea que lo desarrollen como integrante de grupos parlamentarios, como diputado sin partido o, como lo será a partir de ahora, como diputados independientes.”

de Reglamento y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, para su dictaminación.

El hecho de que un candidato ciudadano se imponga a los partidos políticos ha despertado un sinnúmero de cuestionamientos, señalando que este fenómeno se debe a la desconfianza cada vez más creciente de la ciudadanía a las instituciones y en especial a los partidos políticos. “Son muchos los factores que contribuyen a alentar la percepción negativa que la sociedad mexicana tiene del Congreso y de los partidos. El interés de los medios por desprestigiarlos, para mantenerse como elemento dominante de la opinión pública; la exacerbación de las tensiones propiciadas por el gobierno, con el Congreso y los partidos, para transferir a éstos las consecuencias de la ineptitud gubernamental; la incapacidad del Congreso para conducir proyectos viables de reformas institucionales, y los numerosos episodios de corrupción en los partidos políticos son parte de un cuadro patológico que ensombrece la vida política de México y que alienta entre los ciudadanos actitudes de desconfianza”.[226]

En la elección intermedia de 2015, las candidaturas ciudadanas se inauguran con un gran éxito, llegando a ser un desafío extraordinario para las organizaciones formales; “a partir de ahora, los partidos no solamente tendrán que competir contra esos nuevos liderazgos sociales que pueden abrirse paso sin necesidad de pasar por su aduana. Se verán forzados también a revisar sus mecanismos de cohesión … al romperse el monopolio de las candidaturas.[227]

Para las elecciones de 2016 crece de manera exponencial el número de ciudadanos interesados en obtener una candidatura independiente, sin embargo, no todos son aspirantes ciudadanos, por el contrario, “la mayoría viene de un partido con el que rompió al ver frustradas sus aspiraciones de una nominación o por diferencias con

---

226 Valadés, Diego. *Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes.* Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Constitucional y Político. David Cienfuegos Salgado y otro, coordinadores, Primera edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, pág. 451.

227 Silva-Herzog Márquez, Jesús. *El año que viviremos en peligro. 2016 el reacomodo.* Revista Reforma y Fondo, Editorial Grupo Reforma. Año 2 núm. 108, México, Enero 2016, pág. 9.

Gobernadores y líderes partidistas".[228] Se considera además que la figura del candidato independiente está siendo distorsionada por los partidos políticos y los gobernantes al postular falsos aspirantes sin partido para fraccionar el voto ciudadano contra el sistema.

Sin lugar a dudas las candidaturas independientes han generado una gran controversia, existiendo argumentos en pro y en contra, sin embargo, la enorme mayoría de la sociedad se ha manifestado en favor de ellas por el enorme descrédito social en que han caído los partidos políticos. Debemos estar conscientes de que cualquier cambio conlleva consigo riesgos, sin embargo, las candidaturas independientes deben de propiciar que las instituciones y, en especial, los partidos políticos se acerquen más a la ciudadanía. Para efectos de esta investigación las candidaturas independientes resultan de gran trascendencia toda vez que los diputados que lleguen por esta vía generarán acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo sobre temas trascendentales derivados de la sociedad civil más que de los partidos políticos.

2 Los órganos compuestos al interior del Congreso General, las cámaras de Diputados y de Senadores, así como de la Comisión Permanente

En el presente apartado estudiaremos a los órganos secundarios que se conforman al interior de los órganos que integran al Poder Legislativo, es decir, que forman parte del Congreso General, las Cámaras de Diputados y Senadores, así como de la Comisión Permanente, los cuales tienen como elemento esencial y común el estar integrados por varios diputados y senadores.

El estudio de los diferentes órganos al interior, valga la redundancia, de los órganos que integran al Poder Legislativo, lo realizaremos considerando a los mismos desde un punto de vista estático, es decir, estudiaremos la integración del órgano sin

[228] Aguilar, Andro. *Explotan Políticos vía "independiente".* Pervierten candidaturas ciudadanas falsos aspirantes "sin partido". Diario Reforma, Primera Sección, México, 13 de marzo del 2016, página uno.

considerar el ejercicio de sus funciones. La importancia del estudio de estos órganos en relación con el presente trabajo de investigación, radica en que son los únicos que pueden crear y aprobar acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo.

2.1 El Pleno

El Poder Legislativo, como ya lo habíamos mencionado, se integra por un Congreso General, las cámaras de Senadores y Diputados, así como por la Comisión Permanente, cada uno de estos órganos cuenta con un Pleno, siendo éste el máximo órgano de gobierno y en él se adoptan las resoluciones que conforme al marco constitucional y legal le corresponde, de acuerdo a la competencia de cada uno de ellos.

El Congreso General conforme lo establece el artículo 50 constitucional se integra:

> **"ARTÍCULO 50.** El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un **Congreso General**, que se dividirá en **dos Cámaras**, **una** de **diputados** y **otra** de **senadores**."

Como podemos observar, según lo establece nuestra Constitución Política, el Congreso General se integra por ambas cámaras y conforme lo señala el artículo 5 de la LOCGEUM, sus sesiones del Pleno se llevan a cabo en la Cámara de Diputados:

> **"ARTÍCULO 5o.**
>
> 1. **El Congreso** se reunirá en **sesión conjunta de las Cámaras** para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes.
> 2. Cuando el Congreso sesione conjuntamente **lo hará** en el **recinto** que ocupe la **Cámara de Diputados** y el Presidente de ésta lo será de aquél."

De esta manera el Pleno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se compone por 500 diputados y 128 senadores, mismo que sesiona en la Cámara de Diputados y se reúne cuando se dan los siguientes supuestos:

Cuadro No 8 Sesiones de Congreso General	
Fundamento constitucional y legal	**Supuestos normativos**
Artículo 69	a) Apertura del primer periodo ordinario de sesiones de cada año de ejercicio del Congreso. En esta fecha el Presidente de la República presenta al Congreso General el Informe en el que manifiesta el estado general que guarda la Administración Pública del país. b) En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus cámaras.
Artículo 84	c) En caso de falta absoluta del Presidente de la República para que el Congreso nombre al Presidente interino o sustituto.
Artículo 85	d) Designación de Presidente interino al inicio del periodo constitucional cuando no estuviese hecha o declarada válida la elección correspondiente o hubiese falta absoluta del Presidente electo.
Artículo 86	e) Calificación de la renuncia al cargo del Presidente de la República por causa grave.
Artículo 87	f) Toma de protesta del Presidente electo al tomar posesión de su encargo.
Artículo 5, numeral 1 de la LOCGEUM	g) Sesiones solemnes
Artículo 6, numeral 1 de la LOCGEUM	h) Al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones.

Para que una sesión de Congreso General sea declarada válida se requiere de un quórum compuesto, es decir, que haya, cuando menos, el 50% más uno de los legisladores que integran la Cámara de Diputados y el 50% más uno de los legisladores que integran la Cámara de Senadores, es decir, cuando menos debe de haber 251 diputados y 65 senadores, según lo establece la LOCGEUM:

> **"ARTÍCULO 8o.**
>
> **1.** Para la realización de la **sesión conjunta** de las **Cámaras**, **se requiere el quórum que** para cada una de ellas se **dispone** en el primer párrafo del **artículo 63 constitucional**."

Conforme lo establecido en este artículo y en el 63 constitucional, las cámaras para sesionar válidamente y ejercer las atribuciones que el marco jurídico les otorga, deben concurrir más de la mitad del número total de sus miembros.

En el caso del Senado de la República, el Pleno se compone, según lo establece la Constitución, por 128 miembros:

> "**ARTÍCULO 56**. **La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores**, de los cuales, **en cada Estado y** en la **Ciudad de México**, **dos** serán elegidos según el principio de votación **mayoritaria relativa y uno** será asignado a la **primera minoría**. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.
>
> **Los treinta y dos senadores restantes** serán **elegidos** según el principio de **representación proporcional**, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.
>
> La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años."

El Senado se integra con la totalidad de los Senadores electos, no existe diferenciación entre ellos en razón de los principios por los cuales fueron electos, es decir, que todos los senadores gozan de los mismos derechos y prerrogativas sin importar si fueron electos por el principio de mayoría relativa, representación proporcional o primera minoría.

Por su parte, la Cámara de Diputados ha sido considerada como el órgano de representación popular y está compuesta por 500 diputados y se renueva en su totalidad cada tres años según lo establecen los artículos 51 y 52 de la CPEUM.

> **"ARTÍCULO 51.** La **Cámara de Diputados** se compondrá de **representantes** de la Nación, **electos** en su totalidad **cada tres años**. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.
>
> **ARTÍCULO 52.** La **Cámara de Diputados** estará **integrada por 300 diputados** electos según el principio de votación **mayoritaria relativa**, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, **y 200 diputados** que serán electos según el principio de **representación proporcional**, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

Como podemos observar la Cámara de Diputados se integra por 300 diputados uninominales y 200 diputados plurinominales o de representación proporcional; los primeros son electos según el principio de votación mayoritaria, resultado de dividir al país en 300 distritos electorales y los segundos son electos mediante el sistema de listas regionales registradas por los partidos políticos en cinco circunscripciones

electorales en que se divide el país. La elección de diputados federales se celebra cada tres años y, al igual que los senadores, no existe diferenciación entre ellos en razón de los principios por los cuales fueron electos.

La Constitución y las leyes de la materia establecen la fórmula para cumplir con el principio de plenitud del Senado y de la Cámara de Diputados, es decir, para que el número de miembros de ambas cámaras se mantenga de manera constante, aun cuando los senadores y diputados propietarios soliciten licencia, renuncien, fallezcan, se separen del cargo, sean destituidos, etc.

En primer lugar, para sustituir a cualquier legislador propietario la Constitución prevé la existencia de un suplente y esta sustitución podrá ser temporal o definitiva, según sea el caso:

> **"ARTÍCULO 51.** ... **Por cada diputado propietario**, se elegirá **un suplente**."
>
> "**ARTÍCULO 57**. **Por cada senador propietario** se elegirá **un suplente**."

Para el caso en que el legislador propietario, por cualquier motivo, deje de ocupar el cargo y el legislador suplente no pueda, por alguna circunstancia, asumir el cargo, es necesario diferenciar el principio por el cual fue electo para ser sustituido, en el caso de que el legislador propietario haya sido electo por el principio de mayoría relativa, la Constitución señala que las cámaras convocarán a elecciones extraordinarias para suplir la vacante, siempre y cuando no se encuentre en el último año del ejercicio constitucional.

> "**ARTÍCULO 77**. **Cada** una de las **Cámara**s **puede, sin la intervención de la otra**:
> I al III…
> IV. **Expedir convocatoria**, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, **para elecciones extraordinarias** que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión **por el principio de mayoría relativa**, **salvo que la vacante ocurra** dentro del **año final del ejercicio del legislador** correspondiente."

Cuando la vacante a sustituir corresponda a una fórmula electa por el principio de representación proporcional, la Constitución establece que la misma será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista

regional respectiva, en el caso de los diputados, y en la lista nacional, en el caso de los senadores; en cambio, si la vacante a sustituir corresponde a una fórmula que hubiese sido designada por haber ocupado la primera minoría, ésta será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que se haya registrado en segundo lugar, para competir por el principio de mayoría relativa, en la Entidad Federativa de que se trate.

> "**ARTÍCULO 63**. **Las Cámaras** no **pueden abrir sus sesiones** ni ejercer su cargo sin la **concurrencia**, en cada una de ellas, de **más de la mitad del número total de sus miembros**; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto **las vacantes de diputados y senadores** del Congreso de la Unión **que se presenten al inicio de la legislatura**, **como** las que ocurran **durante su ejercicio**, **se cubrirán:** la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión **por el principio de mayoría relativa**, **la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias** de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; **la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva**, después de habérsele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos **por el principio de representación proporcional**, **será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional**, después de habérsele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y **la vacante** de miembros de la Cámara de Senadores electos **por el principio de primera minoría**, **será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente**.
> ...".

En síntesis, podemos señalar que el Pleno de la Cámara de Diputados y del Senado de la República se puede integrar hasta por 500 diputados o por 128 senadores, sin embargo, ambos órganos legislativos pueden sesionar cuando concurran a ellos, el número de legisladores que el orden jurídico señale como necesarios para establecer el quórum. Asimismo el propio orden jurídico establece los mecanismos para que ambas cámaras cumplan con el principio de plenitud del órgano, es decir, para que se mantengan de manera constante el número de sus miembros.

Por último, conforme lo señala el primer párrafo del artículo 78 constitucional, el Pleno de la Comisión Permanente, órgano que sesiona durante los recesos del

Congreso de la Unión, está integrado por 37 legisladores: 19 diputados y 18 senadores, electos por sus respectivas cámaras, previo al término de los periodos ordinarios de sesiones.

> **"ARTÍCULO 78.** Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una **Comisión Permanente** compuesta de **37 miembros** de los que **19** serán **Diputados y 18 Senadores**, **nombrados por sus respectivas Cámaras** la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.
> **…**".

Los legisladores integrantes de la Comisión Permanente son electos mediante el voto secreto de las respectivas cámaras, normalmente en la última sesión de cada periodo ordinario y para suplir las ausencias de los titulares, se nombra el mismo número de sustitutos. Conforme lo establece el artículo 117 numeral 2 de la LOCGEUM, la Comisión Permanente celebra sus sesiones en ambas cámaras de la siguiente forma:

> **"ARTÍCULO 117.**
>
> **1.** …
>
> **2.** La **Comisión Permanente celebrará** sus **sesiones** correspondientes al **primer receso** de cada año de la Legislatura en el recinto de la **Cámara de Diputados**, y en el **segundo receso**, en el recinto de la **Cámara de Senadores**."

Es importante mencionar que según lo establece el artículo 171 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual todavía está vigente para el Congreso General y la Comisión Permanente, esta última se instala inmediatamente después de la clausura del periodo ordinario.

2.2 La Mesa de Decanos

La LOCGEUM establece un sistema novedoso para instalar la nueva legislatura, sistema desvinculado por completo de los integrantes de la legislatura anterior. La Mesa de Decanos en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores se integra, según lo establecen los artículos 15 y 60 del ordenamiento citado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 15.

1. Para la **conducción** de la **sesión constitutiva** de la Cámara **habrá** una **Mesa de Decanos**, **constituida por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios**.

2. La Mesa de Decanos **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**. Serán **Vicepresidentes** los diputados electos que cuenten con las tres **siguientes mayores antigüedades**, procurando **reflejar la pluralidad** de la conformación de la Cámara. En calidad de **Secretarios** les asistirán los **siguientes tres diputados** electos que cuenten con las sucesivas **mayores antigüedades**.

3. Presentes los diputados electos en el Salón de Sesiones para la celebración de la **sesión constitutiva**, el **Secretario General** de la Cámara **informará que cuenta con la documentación** relativa a los **diputados electos**, las **credenciales** de identificación y acceso de los mismos, la **lista completa** de los legisladores que integrarán la Cámara y la **identificación** de la **antigüedad** en cargos de legislador federal de cada uno de ellos; **y mencionará** por su nombre a **quienes** corresponda integrar la **Mesa de Decanos**, solicitándoles que ocupen su lugar en el presídium.

4 al **10…"**

"**ARTÍCULO 60**.

1. Exclusivamente **para la conducción de la sesión constitutiva** de la Cámara **habrá una Mesa de Decanos, formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios**.

2. La Mesa de Decanos **se integra por** los **Senadores electos** presentes **que**, en orden decreciente, **hayan desempeñado** con mayor antigüedad el **cargo** de **Senador**. En caso de presentarse **antigüedades iguales**, la precedencia se establecerá a favor de **los de mayor edad**.

3. Si **ningún miembro** se hubiese desempeñado **anteriormente** como **Senador** se acudirá a la **mayor antigüedad** como **diputado** federal y en su defecto, como diputado local.

4. El Senador electo que cuente con **mayor antigüedad** será el **Presidente** de la Mesa de Decanos. Igual criterio se seguirá para los vicepresidentes y secretarios, sucesivamente. Si **ningún Senador** tuviere **antigüedad parlamentaria** la Mesa de Decanos se formará por **orden** decreciente de **edad**.

5. Presentes en el salón de sesiones los senadores electos para la celebración de la sesión constitutiva, el **Secretario General de Servicios Parlamentarios informará** que cuenta con la documentación correspondiente y mencionará por su nombre a **quienes** corresponda ocupar la **Mesa de Decanos**, solicitándoles que ocupen sus lugares en el presídium.

6 al **10…**"

Para integrar la Mesa de Decanos en la Cámara de Diputados se privilegia en primer lugar, la antigüedad como legislador federal; en segundo lugar, se designa al que

haya pertenecido a más legislaturas y en tercer lugar, al diputado de mayor edad. En el caso del Senado de la República, se establece un sistema en el que se privilegia por un lado el que haya desempeñado con mayor antigüedad el cargo de senador y si existe empate tiene preferencia la edad; si nadie ha ocupado anteriormente el cargo de senador se privilegia la experiencia legislativa como diputado federal y posteriormente como diputado local, en caso de que ningún legislador tuviese experiencia parlamentaria, se privilegia la edad.

El Secretario General de la Cámara de Diputados prepara la lista de los diputados que integran la Cámara, identificando la antigüedad en cargos de legislador federal de cada uno de ellos, así como las veces en que han ocupado el cargo y su edad, esto a partir de las constancias que remita el Instituto Nacional Electoral (INE) y de las sentencias inatacables del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con base en esta información se podrá determinar quién ocupará la Presidencia, las tres vicepresidencias y las tres secretarías.

Por su parte, el Secretario General de Servicios Parlamentarios en el Senado de la República, servidor público que forma parte de los servicios técnicos de la Cámara, es el encargado de preparar las listas de los senadores integrantes de la nueva legislatura, en orden decreciente de acuerdo a los criterios de antigüedad como senador y edad, así como mayor antigüedad como legislador federal o local, a partir de la recepción de las constancias que le remita el INE y de las sentencias inatacables del TEPJF. Con la lista se podrá determinar quienes deban ocupar el cargo de Presidente, de las dos vicepresidencias y las dos secretarías de la Mesa de Decanos.

Es importante resaltar que la Mesa de Decanos en la Cámara de Diputados está constituida de diferente forma que en la Cámara de Senadores, ya que en aquella Cámara este órgano cuenta con un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, es decir, cuentan con un Vicepresidente y un Secretario más que en el Senado de la República.

Los artículos 15, numeral 4 y 60, numeral 6 de la LOCGEUM señalan las actividades que se desarrollarán en la sesión constitutiva de ambas cámaras, donde la Mesa de Decanos realiza una actividad primordial:

"ARTÍCULO 15.

1. al **3**. …

4. El Presidente ordenará la comprobación del quórum, y uno de los Secretarios procederá a comprobarlo a efecto de celebrar la sesión constitutiva. Declarado éste, el Presidente de la Mesa de Decanos abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el **orden del día**, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos: declaración del **quórum**; **protesta constitucional** del Presidente de la Mesa de Decanos; protesta constitucional de los **diputados electos** presentes; **elección** de los integrantes de la **Mesa Directiva**; declaración de la legal **constitución de la Cámara**; **cita** para sesión del **Congreso General y designación** de **comisiones de cortesía** para el ceremonial de esa sesión.

5. al **10. …"**

"**ARTÍCULO 60**….

1 al **5**…

6. El Presidente de la Mesa de Decanos ordenará el pase de lista, y uno de los secretarios comprobará el quórum para la celebración de la sesión constitutiva. Declarado el quórum, el Presidente abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el **orden del día**, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos:

I. **Pase de lista**;
II. Declaración del **quórum**;
III. **Protesta constitucional** del **Presidente** de la **Mesa de Decanos**;
IV. **Protesta constitucional** de los **Senadores** electos;
V. **Elección** de los integrantes de la **Mesa Directiva**;
VI. Declaración de la legal **constitución** de la **Cámara**;
VII. **Cita** para **sesión** de **Congreso General**, y
VIII. **Designación** de **comisiones de cortesía** para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

7. al **10.**"

Como podemos ver, la Mesa de Decanos tiene como función la de conducir los trabajos de la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, sesión que tiene por objeto: que los diputados y senadores integrantes de la nueva legislatura rindan protesta constitucional; elegir a los integrantes de las mesas directivas; constituir las cámaras; citar para la sesión de Congreso General que se desarrollará en el recinto de la Cámara de Diputados, para los efectos del artículo 69 constitucional, y designar las comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

La Mesa de Decanos se extingue al momento en que las cámaras quedan constituidas y las mesas directivas son electas. Sin embargo, como lo veremos más adelante, los integrantes de la Mesa de Decanos de la Cámara de Diputados pasarán a formar parte del Comité de Decanos que tiene por objeto atender las solicitudes de consulta y opinión en materia política o legislativa que le realicen la Junta de Coordinación Política y los órganos legislativos.

En la sesión constitutiva de las cámaras, en los asuntos a tratar en la orden del día se encuentra la elección de la Mesa Directiva donde juegan un papel importante los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de ambas cámaras, ya que conforme las atribuciones que les otorga la LOCGEUM se encuentra la de promover los entendimientos necesarios para la elección de sus integrantes, en el artículo 27 se establece la atribución de los coordinadores parlamentarios de la Cámara de Diputados y en el artículo 74 del Senado de la República:

> **"ARTÍCULO 27.**
>
> **1. El Coordinador** expresa la voluntad del Grupo Parlamentario; **promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva**; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
>
> **2.** …"
>
> "**ARTÍCULO 74.**
>
> **1. El Coordinador del grupo parlamentario** será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, **promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva** y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios."

Como veremos más adelante, para la elección de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se requiere la votación mayoritaria de los legisladores presentes, pudiéndose dar el caso de que si en la conformación del Senado de la República ningún Grupo Parlamentario alcanza la mayoría de escaños y en la sesión constitutiva no se logran los acuerdos necesarios entre los diferentes partidos políticos ahí representados, podría suceder que no se llevara a cabo la elección de la Mesa Directiva.

Para el caso de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva es propuesta por los Grupos Parlamentarios y se elige por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, por ello el acuerdo entre los Grupos Parlamentarios es indispensable toda vez que ninguno de ellos alcanza el número de diputados necesarios para elegir, por sí mismo, a este órgano de gobierno; la propia Ley Orgánica prevé que en el supuesto caso que en la sesión constitutiva no se llegue a los acuerdos necesarios y, por tanto, no se pueda elegir la Mesa Directiva, la Mesa de Decanos actuará como Mesa Directiva mientras se alcanzan los entendimientos entre los diferentes Grupos Parlamentarios para elegirla, sin que la Mesa de Decanos pueda ejercer las atribuciones de Mesa Directiva más allá del 5 de septiembre del año de la elección.

> "**ARTÍCULO 17**.
> 1. a 5. …
> 6. **En el caso de que** a las 12:00 horas del día 31 de agosto del año de inicio de **Legislatura no se hubiere electo a la Mesa Directiva** conforme a lo dispuesto en los párrafos que anteceden, **la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones y facultades** que la ley otorga a aquélla y a sus integrantes, según corresponda, y su Presidente citará a la sesión de instalación de Congreso. **La Mesa de Decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre**.
> 7... "

En el caso de la Cámara de Senadores, no existe disposición normativa que prevea el supuesto de que en la sesión constitutiva no se alcancen los entendimientos necesarios entre los diferentes Grupos Parlamentarios y, por tal razón, no pueda elegirse Mesa Directiva, tampoco se prevé que la Mesa de Decanos pueda llevar a cabo funciones de Mesa Directiva.

No obstante lo anterior, consideramos que mientras no se logren los acuerdos y entendimientos entre los diferentes partidos políticos para alcanzar la votación requerida por la Constitución para la elección de la Mesa Directiva en la Cámara de Senadores, la Mesa de Decanos podrá ejercer las atribuciones de aquélla, sin importar el tiempo que dure esta circunstancia, toda vez que el Senado de la República no puede quedarse, en ningún momento, sin este órgano de gobierno, por las facultades y atribuciones que la ley le otorga, entre ellas la de dirigir las

sesiones del Pleno que es donde se elige la Mesa Directiva; sin embargo, sería conveniente establecer este supuesto en la LOCGEUM para que la Mesa de Decanos pueda legalmente realizar funciones de Mesa Directiva en el supuesto de no alcanzarse los acuerdos necesarios para la elección de ésta, además, se debe establecer un periodo perentorio para que se elija a este órgano de gobierno.

En ambas cámaras, una vez que es electa la Mesa Directiva deja de existir la Mesa de Decanos, tal y como lo señalan los artículos 15 y 60 de la LOCGEUM, con la salvedad señalada de que en la Cámara de Diputados sus integrantes formarán parte del Comité de Decanos:

> "**ARTÍCULO 15.**
>
> **1.** al 7…
>
> 8. **Realizada**s las votaciones y rendidos los resultados para la **elección de la Mesa Directiva** de la Cámara, el **Presidente** de la **Mesa de Decanos invitará a** sus **integrantes a que ocupen** el lugar que les corresponde en el **presídium**, **y los miembros de ésta tomarán su sitio en el salón de sesiones.**
>
> 9…
>
> 10. En la circunstancia de que la **Mesa de Decanos** deba **actuar como Mesa Directiva**, **en tanto se concretan los entendimientos necesarios para elegir ésta**, se harán las comunicaciones pertinentes a que se refiere el párrafo anterior."
>
> "**ARTÍCULO 60**.
>
> 1 a 9 …
>
> 10. **Elegida la Mesa Directiva**, **el Presidente de la Mesa de Decanos invitará a los integrantes** de aquélla **a** que ocupen el lugar que les corresponde en el **presidium**. **Enseguida**, **la Mesa de Decanos quedará disuelta** y los miembros de la misma tomarán su sitio en el salón de sesiones."

Toda vez que la LOCGEUM prevé la posibilidad de que la Mesa de Decanos ejerza las atribuciones de Mesa Directiva, es necesario que se comunique esta situación al Presidente de la República, a la Colegisladora, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los órganos legislativos de las entidades federativas.

Antes de concluir este punto, es importante señalar que el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, publicado en el *Diario*

Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, reformó entre otros artículos el 65 de la CPEUM para quedar de la siguiente manera:

> **"ARTÍCULO 65.** El **Congreso se reunirá** a partir del **1o. de septiembre de cada año** para **celebrar** un **primer periodo de sesiones ordinarias**, **excepto cuando** el **Presidente de la República inicie su encargo** en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, **en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto**; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.
>
> **…**"

El artículo 65, conforme lo establece el artículo Décimo Quinto Transitorio del citado Decreto, entrará en vigor el 1o. de diciembre de 2018:

> **"DÉCIMO QUINTO.- La**s **reforma**s a los **artículo**s **65**; 74, fracción IV y 83 de esta Constitución **entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018**, por lo que el **período presidencial** comprendido entre los años **2018 y 2024 iniciará el 1o. de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024**."

Esta reforma constitucional necesariamente afecta la fecha en que se realizará la sesión constitutiva de ambas cámaras, cuando menos las que se celebren a partir del 2024, año en el que el Presidente de la República iniciará su encargo el 1o. de octubre y en el que iniciará el 1o. de agosto el primer periodo ordinario de sesiones del primer año de la LXVI Legislatura. Por tal motivo, la sesión constitutiva de esa Legislatura deberá desarrollarse días antes a esa fecha, por lo cual deberán reformarse los artículos 14, numeral 2 y 59, numeral 1 de la LOCGEUM toda vez que establecen que esta sesión se llevará a cabo el 29 de agosto del año de la elección a las once horas:

> **"ARTÍCULO 14.**
>
> **1**. …
>
> **2. Los diputados electos** con motivo de los comicios federales ordinarios para la renovación de la Cámara que hayan recibido su constancia de mayoría y validez, así como los diputados electos que figuren en la constancia de asignación proporcional expedida a los partidos políticos de conformidad con lo previsto en la ley de la materia, **se reunirán en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el día 29 de agosto de ese año, a las 11:00 horas, con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara que iniciará sus funciones el día 1o. de septiembre.**
>
> **3. a 4**. …"
>
> **"ARTICULO 59.**

1. **Los senadores electos se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Senadores el día 29 de agosto del año de la elección, a las 11:00 horas, con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara**.

2. …"

Con la reforma constitucional el problema se presenta en la instalación de las legislaturas nones, porque tal parece que éstas se constituirán unos días antes de la apertura del primer periodo ordinario de sesiones, es decir, antes del 1o. de septiembre; mientras que en el caso de las legislaturas pares su instalación se realizaría días antes del 1º de agosto, toda vez que coincide con el año en que toma posesión de su encargo el Presidente de la República.

Lo anterior trae consigo otro problema que es el relativo a la duración del encargo de los legisladores, para el caso de la Cámara de Senadores, el artículo 56, tercer párrafo de la CPEUM señala que este órgano legislativo se renovará en su totalidad cada seis años:

"ARTÍCULO 56. …

La **Cámara** de **Senadores** se **renovará** en su totalidad **cada seis años**."

Toda vez que la elección de los senadores coincide con la elección del Presidente de la República, aquéllos durarán en su encargo del 1o. de agosto al 31 de julio del año de la elección. Para el caso de los diputados conforme lo señala el artículo 51 de la CPEUM, durarán en su encargo tres años:

"ARTÍCULO 51. La Cámara de **Diputados** se compondrá de representantes de la Nación, **electos** en su totalidad **cada tres años**. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."

Por lo anterior, los diputados que son electos en el año en que hay elecciones federales para renovar la Cámara de Senadores y la Presidencia de la República iniciarán sus funciones el 1o. de agosto, fecha en que se abre el primer periodo ordinario de sesiones de esa Legislatura; en cambio los diputados que son electos en las legislaturas nones, es decir, en la llamada elección intermedia, no queda textualmente bien determinada en la CPEUM la fecha en que inician sus funciones. Sin embargo, y toda vez que los diputados duran en su encargo tres años, deberán iniciar también el 1o. de agosto del año de la elección, aunque el primer periodo

ordinario de sesiones de esa Legislatura inicie hasta el 1o. de septiembre, conforme lo señala el artículo 65 de la CPEUM.

Resulta importante señalar que la reforma constitucional en materia política-electoral no contempló a partir de qué Legislatura será aplicable lo anterior, se puede considerar que cuando menos debe ser a partir de la LXVI Legislatura, es decir, en el año 2024, cuando se renueven ambas cámaras y se elija Presidente de la República, pero también es posible interpretar que esto es aplicable para la LXV Legislatura, es decir, a partir del año 2021 toda vez que el artículo 65 de la CPEUM entrará en vigor el 1 de diciembre de 2018.

Por tal motivo se deberá reformar la LOCGEUM en su artículo 2, numeral 2, así como el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 3, numeral 1, fracción I, que señalan el periodo de un año legislativo.

> **"ARTÍCULO 2o.**
>
> **1.** …
>
> **2.** El ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una Legislatura. El **año legislativo** se computará **del 1 de septiembre al 31 de agosto** siguiente."
>
> **"ARTÍCULO 3.**
>
> **1.** Para efectos del Reglamento se utilizan las voces y significados siguientes:
>
> I. Año legislativo: Es el periodo comprendido entre el primero de septiembre y el treinta y uno de agosto del año siguiente;
>
> II. al XXVI. …".

Por último, consideramos estar en una situación propicia para reformar el artículo 65 de la CPEUM y ampliar el tiempo de duración del primer periodo ordinario de sesiones de ambas cámaras, con el objeto de que el año legislativo inicie el 1o. de agosto y de esta forma se amplía un mes el tiempo en que los legisladores sesionan cada año, con ello podrán atender los asuntos relevantes que le son sometidos a su consideración en ese periodo, principalmente los relativos a la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, la Miscelánea Fiscal y, en su caso, las iniciativas preferentes que envíe el titular del Poder Ejecutivo.

2.3 La Mesa Directiva

La Mesa Directiva es un cuerpo colegiado integrado por diputados y senadores que son electos por sus propias cámaras. Según el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* es "el órgano rector de la actividad del Parlamento, en sesión plenaria… encargada de vigilar la organización y desarrollo de los trabajos, conforme a la normatividad interna… La Mesa Directiva constituye un órgano fundamental en la organización de todo parlamento, al ser la encargada de la dirección y manejo de las discusiones y de todas aquellas funciones inherentes al trabajo parlamentario".[229]

Conforme lo señala el artículo 62 de la LOCGEUM la Mesa Directiva en la Cámara de Senadores se compone de ocho miembros y toda vez que es facultad de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios promover los entendimientos necesarios para la elección de sus integrantes, por lo regular se busca que en ella se encuentren representadas todas las Fracciones Parlamentarias. Conforme el artículo 17 de la LOCGEUM,[230] en la Cámara de Diputados también se busca que en la Mesa Directiva estén representadas todas las fuerzas políticas, ya que se integra por un Presidente, tres Vicepresidentes y un Secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, pudiendo optar éste último por no ejercer dicho derecho; de esta forma en este órgano legislativo la Mesa Directiva puede llegar a integrarse hasta por el número de Grupos Parlamentarios representados en la Cámara, más tres Vicepresidentes y un Presidente.

En el Senado de la República este órgano de gobierno es electo por mayoría absoluta de los senadores presentes en la sesión convocada para el efecto, es

---

229 Orozco Gómez, Javier. *Concepto de Mesa Directiva*. En Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Op. cit., pág. 616.

230 El 14 de diciembre del 2015 la Cámara de Diputados remitió a la Cámara de Senadores Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a la Cámara de Diputados, el cual se encuentra hasta la fecha pendiente de dictaminación. En este Decreto se aumenta a cuatro el número de vicepresidencias de la Mesa Directiva y se establecen algunos derechos para los diputados independientes, entre otros: se les otorga la posibilidad de formar parte de la Mesa Directiva; se regula lo relativo a la asignación de recursos, locales, espacios y curules en el salón de sesiones; así como su integración en las comisiones legislativas.

decir, con el cincuenta por ciento más uno de los Senadores presentes, en cambio, en la Cámara de Diputados se requiere el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, por lo que es necesario que cuando menos dos fuerzas políticas con representación suficiente, se pongan de acuerdo para alcanzar la votación requerida, toda vez que ningún partido puede tener la representación de las dos terceras partes de las cámaras. En ambas cámaras la Mesa Directiva dura en su ejercicio un año legislativo, por lo que ejerce sus funciones tanto en los períodos ordinarios de sesiones como en los períodos de receso y si se convoca a un período extraordinario de sesiones también conduce las mismas, además, sus integrantes podrán ser reelectos para el mismo cargo o para otro distinto dentro de ella, según lo establece la LOCGEUM:

"**ARTÍCULO 62**.

1. **La Mesa Directiva** de la Cámara de Senadores **se integra** con **un Presidente**, **tres vicepresidentes y cuatro secretarios**, **electos por mayoría absoluta** de los senadores presentes **y en votación por cédula**.
2. La Mesa Directiva **durará** en su ejercicio **un año legislativo** y **sus integrantes podrán ser reelectos**. Antes de tomar posesión de sus cargos, los integrantes de la Mesa Directiva rendirán la protesta correspondiente en los términos que disponga el Reglamento.

3..."

"ARTÍCULO 17.

1. La **Mesa Directiva** de la **Cámara de Diputados** será electa por el Pleno; **se integrará** con **un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario**, pudiendo optar éste último por no ejercer dicho derecho. Los integrantes de la Mesa Directiva **durarán en sus funciones un año** y **podrán** ser **reelectos**.
2. La Cámara elegirá a la **Mesa Directiva** por el **voto de las dos terceras partes** de los **diputados presentes**, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos.
3. La **elección** de los integrantes de la Mesa Directiva se hará **por cédula o** utilizando el **sistema de votación electrónica**.
4. al **8…"**

Como podemos observar, la elección de la Mesa Directiva en la Cámara de Senadores se lleva a cabo mediante cédula, en cambio, en la Cámara de Diputados se puede hacer por cédula o utilizando el sistema de votación electrónica. En ambas cámaras la elección de la Mesa Directiva se puede realizar en dos tiempos: el

primero, en la sesión constitutiva de la cámara en el año de la elección, situación que fue comentada en el apartado referente a la Mesa de Decanos; el segundo, que se refiere a los años legislativos posteriores, en donde la Mesa Directiva se elegirá en una sesión previa a la apertura del primer período ordinario de sesiones de cada año legislativo, es decir, antes del primero de septiembre conforme lo establece la LOCGEUM.

> "**ARTÍCULO 61**.
>
> **1** al **4**…
>
> **5.** Antes del inicio de **cada año legislativo** subsecuente, la Cámara de Senadores realizará, dentro de los **10 días anteriores a la apertura de sesiones**, una junta previa para **elegir** a la **Mesa Directiva**."
>
> "**ARTÍCULO 17**.
>
> **1** al **6** …
>
> **7.** La **elección** de los integrantes de la **Mesa Directiva** para el **segundo y tercer año** de ejercicio de la Legislatura, se llevará a cabo **durante la sesión preparatoria** del año de ejercicio que corresponda, **garantizando** que la **presidencia** de la **Mesa Directiva** para tales ejercicios **recaiga**, en **orden decreciente**, **en un integrante** de los **dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados** que no la hayan ejercido. El **proceso** será **conducido** por los integrantes de la **Mesa Directiva que concluye** su ejercicio. **Si** en dicha sesión **no se alcanza** la **mayoría calificada** requerida, esta **Mesa continuará** en **funciones hasta** el **día 5 del siguiente mes** con el fin de que se logren los entendimientos necesarios.
>
> **8. En ningún caso** la **presidencia** de la **Mesa Directiva recaerá** en el **mismo año** legislativo, **en un diputado** que pertenezca al **Grupo Parlamentario** que **presida** la **Junta de Coordinación Política**."

En el caso de la Cámara de Senadores, la Mesa Directiva para los años subsecuentes se elige en una sesión previa a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo, la cual tiene verificativo dentro de los diez días anteriores a la apertura de sesiones; en cambio, en la Cámara de Diputados no hay una fecha ni plazo precisos, toda vez que la LOCGEUM únicamente señala que esa sesión preparatoria se llevará a cabo antes del inicio del año legislativo que corresponda.

Resulta significativo que la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se vaya alternando año con año y por tal motivo en el segundo y tercer

año legislativo recaiga en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que el año anterior no la hayan ejercido. Esta disposición no se encuentra prevista para el caso del Senado de la República, toda vez que el voto que se requiere para la elección de la Mesa Directiva en este órgano legislativo es de mayoría absoluta, es decir, del 50% más uno de los senadores presentes el día de la elección, votación que es probable que pueda ser alcanzada por un solo grupo parlamentario, en cambio, la votación requerida para la elección de este órgano en la Cámara de Diputados es de mayoría calificada, lo que implica necesariamente la existencia de un acuerdo entre dos o más grupos parlamentarios.

Asimismo, en el numeral 7 del artículo 17 de la LOCGEUM se prevé que de no alcanzarse en la sesión preparatoria del primer periodo ordinario de sesiones del segundo y tercer año legislativo, los acuerdos necesarios para la votación calificada requerida para la elección de Mesa Directiva en la Cámara de Diputados, continuará en funciones hasta el día 5 de septiembre la Mesa Directiva anterior. Por otra parte, en la Cámara de Diputados se prohíbe que los coordinadores de los grupos parlamentarios formen parte de la Mesa Directiva, situación que no ocurre en el Senado de la República.

> **"ARTÍCULO 17.**
>
> **1.** al **4…**
>
> **5.** Los **coordinadores** de los **grupos parlamentarios no** podrán **formar parte** de la **Mesa Directiva** de la Cámara.
>
> **6.** y **7…**
>
> **8. En ningún caso** la **presidencia** de la **Mesa Directiva recaerá** en el **mismo año legislativo**, en un **diputado** que **pertenezca** al **Grupo Parlamentario** que **presida** la **Junta de Coordinación Política**."

Como podemos observar, en la Cámara de Diputados existe la prohibición legal de que la Presidencia de la Mesa Directiva recaiga en un diputado que pertenezca al Grupo Parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política. Asimismo, para la integración de la Mesa Directiva de este órgano legislativo se privilegia a aquellos diputados que cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten experiencia, prudencia, tolerancia y respeto a la convivencia.

"ARTÍCULO 18.

1. En la formulación de la lista para la elección de los **integrantes** de la **Mesa Directiva** los Grupos Parlamentarios cuidarán que los **candidatos cuenten** con una trayectoria y comportamiento que acrediten **prudencia, tolerancia y respeto** en la **convivencia**, **así como experiencia** en la conducción de asambleas."

La Mesa Directiva en el Senado de la República, según lo dispone el artículo 66 numeral 1 de la LOCGEUM observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad, principios que de hecho también comparte la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, aunque en el artículo 20 numeral 2 de la ley en comento sólo le señala los de imparcialidad y objetividad, sin embargo, es un hecho que también debe de observar el principio de legalidad. Para hacer realidad estos principios la LOCGEUM prevé que en su integración participen todos los Grupos Parlamentarios que se encuentran representados en las cámaras y es en la Junta de Coordinación Política de ambas cámaras donde se generan los entendimientos entre las diferentes fuerzas políticas ahí representadas, para presentar a la consideración del Pleno una propuesta de integración de Mesa Directiva a manera de planilla, la cual contiene el nombre del legislador y el cargo a ocupar.

Por otra parte, la integración de la Mesa Directiva también se basa en el principio de plenitud del órgano, toda vez que la LOCGEUM prevé la forma como deben de cubrirse las ausencias temporales y definitivas de sus integrantes. El artículo 19 de la Ley señalada establece las disposiciones a la Cámara de Diputados y el artículo 63 las relativas a la Cámara de Senadores:

"ARTÍCULO 19.

1. **En las ausencias temporales del Presidente de la Mesa Directiva, los Vicepresidentes lo sustituirán** de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista electa. **De igual forma se procederá para cubrir las ausencias temporales de los demás integrantes de la directiva**.
2. **Si las ausencias del Presidente fueren mayores a veintiún días en periodos de sesiones o de cuarenta y cinco en periodos de receso**, la Mesa Directiva acordará la designación del "Vicepresidente en funciones de Presidente" y **se considerará vacante el cargo** hasta la elección correspondiente, para cumplir con el periodo para el que fue elegida la Mesa Directiva. **Asimismo** y para tal efecto**, las ausencias por dichos plazos**

de sus demás integrantes serán consideradas vacantes y se procederá a la elección respectiva.

3. Toda elección de integrante de la Mesa se realizará mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno.

4…"

"**ARTÍCULO 63**.

1. El Presidente de la Mesa Directiva **será suplido en** sus **ausencias temporales por** el **Vicepresidente** que corresponda de acuerdo al orden en que hayan sido electos.

2. En caso de ausencia de todos los **vicepresidentes, el Presidente** de la Mesa Directiva **podrá designar** a alguno de los **Secretarios** para conducir el debate durante las sesiones.

3. En caso de vacantes de cualquiera de los integrantes de la Mesa Directiva, **se procederá a** una **nueva elección** en los términos del artículo 62 de esta Ley; los así electos concluirán el periodo de quien hubiese dejado la vacante."

Como podemos observar, el Presidente puede ser suplido de manera temporal por un Vicepresidente o por un Secretario y en el caso de vacantes se debe de llevar a cabo una nueva elección y, aunque no lo establece la ley de manera explícita, el candidato es sometido al consenso de los integrantes de la Junta de Coordinación Política, la cual propone al substituto, normalmente perteneciente al mismo partido político del integrante que dejó la vacante; el substituto concluye el período para el cual fue electa la Mesa Directiva a la que se integra.

Por otro lado y aun cuando señalamos que el estudio que llevaremos a cabo de los órganos de las cámaras que integran el Poder Legislativo Federal se referirá básicamente a su integración, consideramos interesante mencionar el supuesto establecido en los artículos 19, numeral 4 y 65 de la LOCGEUM sobre la remoción de los integrantes de la Mesa Directiva en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, respectivamente:

"ARTÍCULO 19.

1 a 3…

4. Los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara, **por las siguientes causas:**

a) Transgredir en forma grave o reiterada **las disposiciones contenidas en la Constitución y esta ley**;

b) Incumplir los acuerdos del Pleno, cuando se afecten las atribuciones constitucionales y legales de la Cámara; y

c) Dejar de asistir, reiteradamente y sin causa justificada, **a las sesiones de la Cámara o a las reuniones de la Mesa Directiva**."

"**ARTÍCULO 65**.

1. Los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos **por transgredir en forma reiterada** las **disposiciones de esta Ley, del Reglamento o** por **incumplir los acuerdos de la Mesa Directiva y de la Cámara**. Para ello se requiere que algún senador presente moción, que se adhieran a ella por lo menos cinco senadores y que sea aprobada en votación nominal por las dos terceras partes de los miembros presentes, después de que se someta a discusión, en la cual podrán hacer uso de la palabra hasta tres Senadores en pro y tres en contra.

2. La remoción a que se refiere el párrafo anterior tendrá efectos definitivos y se procederá a la designación del nuevo integrante de la Mesa Directiva, mediante el mecanismo previsto en esta Ley."

Entre los supuestos que la ley establece para ser objeto de remoción de un cargo dentro del órgano Mesa Directiva en ambas cámaras, consiste en la conducta reiterada de trasgresión a las disposiciones relacionadas con el marco jurídico del Congreso, así como al incumplimiento de los acuerdos parlamentarios provenientes de cada una de las cámaras, lo cual nos da una idea de la importancia que los acuerdos tienen hacia el interior de este órgano legislativo. Además, en el caso de la Cámara de Diputados se señala como causal de remoción la de dejar de asistir a las sesiones de la Cámara o de la Mesa Directiva reiteradamente y sin causa justificada.

Por otro lado, la LOCGEUM determina que para la remoción de un integrante de Mesa Directiva de cualquiera de las cámaras, se requiere una votación calificada de dos terceras partes de los legisladores presentes. Asimismo, el artículo 65 de la LOCGEUM establece un procedimiento para llevar a cabo la remoción del cargo del integrante de la Mesa Directiva en el Senado de la República, situación que no está prevista para la Cámara de Diputados, por lo que se deberán aplicar las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Por lo que se refiere al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuando éste sesiona para ejercer las atribuciones que la CPEUM le otorga, los diputados y senadores se reúnen en la Cámara de Diputados y preside la sesión el Presidente

de la propia cámara conforme lo establecen los artículos 5o. de la LOCGEUM y 28 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

"ARTÍCULO 5o.

1. El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las Cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes.

2. Cuando el **Congreso sesione** conjuntamente lo hará en el **recinto** que ocupe la **Cámara de Diputados** y el **Presidente de ésta** lo será de aquél.".

"ARTÍCULO 28.

1. El Salón de sesiones será el lugar en las **instalaciones de la Cámara** destinado para que sus integrantes se reúnan a deliberar en el Pleno y para la **celebración de sesiones del Congreso General**.

2. …"

La Mesa Directiva del Congreso General se compone de las Mesas Directivas de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, es decir, es un órgano compuesto y diferente a los órganos que la integran, su Presidencia recae en el Presidente de la Cámara de Diputados.

Por otro lado, la Comisión Permanente, como ya mencionamos, es el órgano del Congreso de la Unión que durante los recesos de las cámaras sesiona para desempeñar las funciones que le otorga la CPEUM y conforme lo establece el artículo 118 de la LOCGEUM el día que las cámaras clausuran sus sesiones ordinarias los legisladores que han sido electos para integrarla, eligen a su Mesa Directiva.

"ARTÍCULO 118.

1. El **mismo día** en que las **Cámaras** acuerden su respectiva **clausura** de **sesiones ordinarias**, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán a efecto de **elegir** a su **Mesa Directiva** en el recinto que corresponda conforme al artículo anterior.

2. La Mesa Directiva de la Comisión Permanente, deberá elegirse conforme al siguiente **procedimiento:**

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

b) Para su auxilio, el **Presidente provisional designará a dos Secretarios**.

c) Los **diputados y senadores elegirán por mayoría**, en votación por cédula **un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios**; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores."

Como podemos observar, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente es electa el mismo día en que las cámaras clausuran sus sesiones, integrándose por un Presidente, que por práctica parlamentaria es el Presidente de la Cámara donde sesiona, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; sin embargo, existe la práctica para que mediante un acuerdo parlamentario[231] se amplíe a dos el número de vicepresidentes y en consecuencia la Mesa Directiva se integra por siete miembros.

El artículo 119 de la LOCGEUM señala que la Presidencia y Vicepresidencia corresponderá en un periodo de receso a los diputados y en otro a los senadores.

"ARTÍCULO 119.

1. El **Presidente** y el **Vicepresidente** serán elegidos para **un periodo** de receso, entre los **diputados**, **y** para el **periodo siguiente**, entre los **senadores**."

Recordemos que la Comisión Permanente celebra sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados y en el segundo receso en el recinto de la Cámara de Senadores; pues bien, por práctica parlamentaria cuando este órgano sesiona en la Cámara de Diputados, el Presidente y un Vicepresidente son diputados, en cambio cuando sesiona en el Senado de la República el Presidente y un Vicepresidente son senadores.

Realizada la elección de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, sus integrantes toman posesión de sus cargos y el Presidente la declara instalada, según lo señala el artículo 120 de la LOCGEUM.

---

231 Acuerdo de los grupos parlamentarios por el que se elige una vicepresidencia adicional en la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para el primer receso del primer año de ejercicio de la LXII Legislatura. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, viernes 21 de diciembre del 2012. www.diputados.gob.mx, consultada el 9 de febrero de 2015.

"ARTÍCULO 120.

1. Llevada a cabo la **elección** de la **Mesa Directiva**, los **electos** tomarán desde luego **posesión** de sus **cargos**, y el **Presidente declarará instalada** la **Comisión Permanente** comunicándolo así a quien corresponda."

Por práctica parlamentaria la Comisión Permanente sesiona una vez por semana, regularmente los días miércoles o el día que el Presidente de la Mesa Directiva la cite, quien a su vez tiene a su cargo el desahogo de la orden del día, dirigir los debates y conservar el orden de las sesiones.

2.4 Los grupos parlamentarios

Los Grupos Parlamentarios fueron introducidos al texto constitucional mediante la reforma política llevada a cabo en el año de 1977, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre del mismo año.

"**ARTÍCULO 70**…
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.
..."

Con la presencia de los Grupos Parlamentarios se incentiva la libre expresión de ideas, principalmente de las corrientes minoritarias, sin embargo, en nuestra Constitución sólo se prevé su integración en la Cámara de Diputados; no obstante lo anterior, se considera que no existe impedimento, inconveniente o restricción para que la LOCGEUM establezca la existencia de Grupos Parlamentarios en la Cámara de Senadores.

Con la reforma política de 1977 se constitucionalizan los Grupos Parlamentarios, lo cual es consecuencia de incorporar en el texto del artículo 41 a los partidos políticos, el cual señala:

"**ARTÍCULO 41**...
I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

> **Los partidos políticos tienen como fin** promover la participación del pueblo en la vida democrática, **contribuir a la integración de los órganos de representación política** y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, **así como** las reglas para **garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales** y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.
>
> …
>
> **II.** a **V...**
>
> ...”

Este artículo dispone que los partidos políticos son entidades de interés público; determina su naturaleza; establece el derecho de éstos al uso de los medios de comunicación social y les faculta a participar en las elecciones de los tres órdenes de gobierno. Por otro lado, fija los fines de los Partidos Políticos, limitando su afiliación solamente a los ciudadanos que lo hagan libremente y señala que son el medio para que los propios ciudadanos accedan al ejercicio del poder público, fortaleciendo así el sistema de partidos.

Los Grupos Parlamentarios son definidos por la LOCGEUM en los artículos 26 numeral 1 para la Cámara de Diputados y 71 para la Cámara de Senadores, de la siguiente manera:

> **“ARTÍCULO 26.**
>
> **1.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el **Grupo Parlamentario** es el **conjunto de diputados según** su **afiliación** de **partido**, a efecto de **garantizar** la **libre expresión** de las **corrientes ideológicas** en la Cámara.
>
> **2.** al **5…”**
>
> “**ARTÍCULO 71.**
>
> **1.** Los **grupos parlamentarios son la**s formas de **organización** que podrán adoptar los **senadores con igual afiliación de partido**, **para realizar tareas específicas en el Senado** y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.”

Los Grupos Parlamentarios son considerados como aquellas organizaciones de legisladores, pertenecientes a un mismo partido, que profesan una misma ideología política, tienen como fin el propiciar una sólida disciplina entre sus miembros y garantizan la libre expresión de ideas de las diferentes fuerzas políticas

representadas en las cámaras. El Grupo Parlamentario se caracteriza por ser una agrupación de legisladores que se encuentra vinculado política e ideológicamente a un partido político, los cuales se congregan de acuerdo a su afiliación partidista para desempeñar determinadas tareas o funciones al interior de las cámaras.

Conforme lo señala la LOCGEUM, los Grupos Parlamentarios se constituyen al inicio de la Legislatura por un mínimo de cinco legisladores, no pudiendo existir dos Grupos Parlamentarios de un mismo partido político.

"ARTÍCULO 26.

1. …

2. El **Grupo Parlamentario** se **integra** por **lo menos** con **cinco diputados** y **sólo** podrá haber **uno por cada partido político** nacional que cuente con diputados en la Cámara.

3. En la **primera sesión ordinaria de la Legislatura**, cada Grupo Parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, **entregará a la Secretaría General** la **documentación** siguiente:

a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;

b) Las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen; y

c) Nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

4. al **6…"**

"**ARTÍCULO 72**.

1. Sólo los **senadores** de la **misma afiliación de partido** podrán **integrar** un **grupo parlamentario**, que estará constituido por **un mínimo** de **cinco senadores**. Sólo podrá haber **un grupo parlamentario por cada partido político** representado en la Cámara.

2. Los grupos parlamentarios **se tendrán por constituidos mediante la presentación** al Secretario General de Servicios Parlamentarios **de** los siguientes documentos:

a) **Acta** en la **que conste** la **decisión** de sus miembros **de constituirse** en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes;

b) **Nombre del coordinador** y **relación de** los **integrantes** del grupo parlamentario con funciones directivas; y

c) Un ejemplar de los **Estatutos**, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes."

Conforme lo establece la LOCGEUM sólo podrá haber un Grupo Parlamentario por cada partido político representado en las cámaras, siempre y cuando alcance el

número mínimo de legisladores requeridos, es decir, cinco de igual afiliación partidista.

En ocasiones, cuando un partido político no obtiene el número suficiente de escaños para formar Grupo Parlamentario, sus legisladores se pueden integrar a otro Grupo ya constituido, un ejemplo de ello fue el Senador Marcos Carlos Cruz Martínez quien para la elección del año 2000 fue postulado al Senado de la República por la coalición “Alianza por México” y de acuerdo con el convenio de coalición suscrito entre el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, previo a las elecciones, de resultar ganador formaría parte del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo; sin embargo, al no poder constituirse éste, por no alcanzar el número mínimo de escaños requeridos para formarlo, se integró al Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática durante las Legislaturas LVIII y LIX, es decir, del año 2000 al 2006.

Por otro lado, la forma de constitución del Grupo Parlamentario es determinada por sus propios integrantes, ya que éstos deciden voluntariamente constituirse como Grupo, le otorgan su denominación y nombran a su coordinador, además de crear y aprobar sus propias normas de funcionamiento.

Los documentos para constituir un Grupo Parlamentario deben ser presentados al Secretario General en la Cámara de Diputados en la primera sesión ordinaria, en cambio en la Cámara de Senadores se presentan al Secretario General de Servicios Parlamentarios antes de la sesión constitutiva de la Cámara.

> “**ARTÍCULO 73**.
> 1. Los grupos parlamentarios deberán entregar los documentos referidos en el artículo precedente, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. **El Presidente de la Mesa Directiva formulará**, en su caso, la **declaratoria de constitución** de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del Pleno. El grupo parlamentario ejercerá desde ese momento las funciones previstas por esta Ley, y las demás que les atribuyan los ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria.”

La LOCGEUM prevé para el caso de la Cámara de Senadores que una vez satisfechos los requisitos y entregados los documentos respectivos al Secretario

General de Servicios Parlamentarios, el Presidente de la Mesa Directiva declarará, en la primera sesión del Pleno, la constitución de los diferentes Grupos Parlamentarios que han quedado conformados en la Cámara para esa legislatura y es a partir de ese momento en que el Grupo Parlamentario ejerce sus funciones constitucionales, legales y normativas relacionadas con la actividad parlamentaria.

Es importante mencionar que con la reforma constitucional en materia política, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, se modificó, entre otros, el artículo 65 de la CPEUM estableciendo que cuando el Presidente de la República inicie su cargo, el primer periodo de sesiones ordinarias el Congreso y de sus cámaras, iniciará el primero de agosto; por tal motivo el artículo 73 de la LOCGEUM se deberá reformar para tomar en cuenta esta circunstancia y de esta manera los grupos parlamentarios del Senado de la República deberán entregar su documentación durante los últimos días del mes de julio del año de la elección presidencial.

Por otra parte, en la Cámara de Diputados la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios igualmente se realiza en la primera sesión del Pleno, según lo señala el artículo 24 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados y sus documentos constitutivos, conforme al artículo 26 de la LOCGEUM son publicados en la *Gaceta Parlamentaria*.

> **"ARTÍCULO 24.**
>
> **1.** En la **primera sesión ordinaria** de la **Legislatura**, el Presidente hará la **declaratoria de constitución** de los **grupos** e informará al Pleno de aquellos diputados y diputadas que no forman parte de algún Grupo, así como aquellos que son independientes.
>
> **2.** al **5**. …"
>
> **"ARTÍCULO 26.**
>
> **1.** al **4…**
>
> **5.** El **Secretario General** hará **publicar** los **documentos constitutivos** de los **grupos parlamentarios** …
>
> **6…"**

Debe entenderse que la duración de los Grupos Parlamentarios es por el tiempo que duran sus integrantes en el cargo de legislador, es decir, seis años para el caso de la Cámara de Senadores y tres años para la Cámara de Diputados, independientemente de que se modifiquen sus estatutos, sus dirigencias o su integración, la cual nunca podrá ser menor a cinco miembros, so pena de quedar desintegrados como grupo parlamentario por no cumplir con uno de los requisitos esenciales para su constitución.

El representante del Grupo Parlamentario es su Coordinador, el cual es electo o designado de conformidad con lo establecido en sus estatutos y tiene como función principal el promover la unidad de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus atribuciones, además de ejercer las prerrogativas y derechos que la ley le otorga a las fracciones parlamentarias, tal y como lo señala la LOCGEUM en los artículos 27 para la Cámara de Diputados y 74 para el Senado de la República:

> **"ARTÍCULO 27.**
>
> 1. **El Coordinador expresa la voluntad del Grupo Parlamentario;** promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
>
> **2.** …"
>
> "**ARTÍCULO 74**.
>
> 1. **El Coordinador del grupo parlamentario será su representante** para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios."

Los coordinadores de los grupos parlamentarios son integrantes del órgano denominado Junta de Coordinación Política, el cual existe en ambas cámaras y será objeto de análisis posteriormente; en el caso de la Cámara de Diputados, además son integrantes del órgano denominado Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, órgano que no existe en el Senado de la República y será comentado más adelante.

Los Grupos Parlamentarios con frecuencia tienen modificación en cuanto al número de miembros, ya sea porque algún legislador integrante del mismo resuelva, por cualquier motivo, dejar al Grupo y en este caso puede ocurrir que quede como legislador independiente sin Grupo Parlamentario, o bien, que decida integrarse a otro Grupo Parlamentario y sea aceptado conforme a sus estatutos por los miembros de éste, debiendo el Coordinador del Grupo Parlamentario informar a la Mesa Directiva sobre la incorporación o desincorporación de sus integrantes; como lo establece la LOCGEUM en sus artículos 27 para la Cámara de Diputados y 75 para el Senado de la República:

> **"ARTÍCULO 27.**
>
> **1.** ...
>
> **2.** Durante el ejercicio de la Legislatura, **el Coordinador del Grupo Parlamentario** *(de la Cámara de Diputados)* **comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su Grupo**. Con base en las comunicaciones de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, el Presidente de la Cámara llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones. Dicho número será actualizado en forma permanente y servirá para los cómputos que se realizan por el sistema de voto ponderado."
>
> **"ARTÍCULO 75.**
>
> **1. El Coordinador del grupo parlamentario comunicará a la Mesa Directiva** (*de la Cámara de Senadores)* **las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo**. Con base en las comunicaciones de los coordinadores, el Secretario General de Servicios Parlamentarios llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones."
>
> El texto que está entre los paréntesis y en cursivas es del autor de la investigación.

El cambio de un legislador de un grupo parlamentario a otro es un fenómeno que se da muy frecuentemente en el Poder Legislativo y es conocido con el nombre de transfuga; el *Diccionario de la Lengua Española* lo define como "persona que pasa de una ideología o colectividad a otra",[232] por su parte, Beatriz Tomás Mallén nos señala que existe transfuguismo cuando "el parlamentario decide unilateralmente no incorporarse al Grupo Parlamentario que le corresponde con el partido político bajo cuyos auspicios concurrió a la contienda electoral, o, más frecuentemente,

[232] Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española.* Op. cit., pág. 2211.

abandonar dicho grupo parlamentario e incorporarse a otro mediada la legislatura".[233]

Puede darse el caso que un partido político no alcance a formar grupo parlamentario por no contar con cinco legisladores electos o bien que un legislador que pertenece a un grupo parlamentario se separe del mismo y no se integre a otro grupo parlamentario, en este caso serán considerados como diputados sin partido; esta situación se encuentra prevista en los artículos 30 y 78 de la LOCGEUM, para la Cámara de Diputados y para la Cámara de Senadores, respectivamente.

> "**ARTÍCULO 30.**
>
> 1. **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."
>
> **"ARTÍCULO 78.**
>
> 1. **Los senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido**, tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales."

Una situación muy especial, inédita en la reciente historia parlamentaria de nuestro país, se dio en la sesión del Pleno del día 3 de febrero del año 2015 en la Cámara de Diputados[234] cuando la Junta de Coordinación Política propuso un acuerdo al Pleno por el cual se reconoce la agrupación de diputadas y diputados federales afiliados al Partido Político Movimiento de Regeneración Nacional (el cual se encontraba en ese momento con registro condicionado sujeto a alcanzar el tres por ciento de la votación nacional en la elección federal celebrada el 7 de junio de ese mismo año) el cual fue votado y aprobado por el Pleno.

Lo significativo de este acuerdo es que en primer lugar, el Partido Político Movimiento de Regeneración Nacional obtuvo su registro condicionado por el INE

---

233 Tomás Mallén, Beatriz. *Transfugismo parlamentario y democracia de partidos*. Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 23 y 24.

234 Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx, consultado el 4 de febrero del año 2015.

posterior a la constitución de la Legislatura, es decir, en la elección de los diputados integrantes de la LXII Legislatura no participó el partido político mencionado; en segundo lugar, porque los integrantes de esta nueva agrupación reconocida en la Cámara de Diputados pertenecían a diversos grupos parlamentarios, principalmente de izquierda y dejaron de pertenecer por su voluntad a los mismos; y en tercer lugar nunca se le había dado reconocimiento oficial a una agrupación de diputadas y diputados en las circunstancias descritas en los puntos primero y segundo citados; el fundamento del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política para reconocer esta agrupación se basa en el párrafo tercero del artículo 70 constitucional que señala:

> **"ARTÍCULO 70.** …
>
> 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.
>
> …"

La incorporación de la figura de agrupación de diputadas y diputados federales al texto constitucional tiene como objeto la ampliación de los espacios de participación política y de representación partidista en la Cámara de Diputados, para hacer más diverso, amplio y plural a este órgano de representación nacional, permitiendo la libre expresión de las corrientes ideológicas ahí representadas.

El Acuerdo de la Junta de Coordinación Política en comento, que se fundamenta en el artículo 77 fracción I de la CPEUM que señala que cada una de las cámaras puede dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, no le otorga a esta agrupación de diputadas y diputados el estatus de Grupo Parlamentario pero sí le permite que esta corriente ideológica pueda expresar libremente sus ideas en el trabajo parlamentario que se desarrolla en la Cámara de Diputados.

Para tal efecto las diputadas y diputados pertenecientes a esta agrupación podrán participar en los trabajos legislativos que se desarrollen en el Pleno, pudiendo nombrar a un Coordinador de entre ellos, quien los representará en las reuniones de la Junta de Coordinación Política con voz pero sin voto, y por no ser considerados

como grupo parlamentario, no tendrán derecho a las demás prerrogativas, sobre todo de carácter económico, que le otorga la LOCGEUM a los grupos parlamentarios, sin embargo, sí tienen derecho a las subvenciones de acuerdo al número de legisladores que conforman esta agrupación para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

Las prerrogativas de los Grupos Parlamentarios a que se refiere la LOCGEUM, han de entenderse como aquellos recursos humanos, materiales y financieros que le son otorgados para el ejercicio de sus funciones, los cuales se conceden bajo criterios de disponibilidad y proporcionalidad. El criterio de disponibilidad se relaciona con la posibilidad real que tienen las cámaras para proporcionar los recursos y, por otro lado, el criterio de proporcionalidad se refiere a que los recursos que se destinen para los Grupos Parlamentarios serán otorgados de acuerdo al número de legisladores con que cuente cada uno de ellos, respecto del total de la Cámara, tal y como lo señala la LOCGEUM en los artículos 29 para la Cámara de Diputados y 77 para la Cámara de Senadores.

> "**ARTÍCULO 29.**
>
> 1. **De conformidad con la representación de cada Grupo Parlamentario la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos.** Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen.
>
> **2.** a **3**…"
>
> "**ARTÍCULO 77.**
>
> 1. **La Mesa Directiva** de la Cámara, **conforme** a las **disponibilidades** presupuestarias y materiales, **distribuirá los recursos** y proporcionará locales adecuados **a** cada uno de **los grupos parlamentarios** para el cumplimiento de sus fines, **en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara**."

Resulta importante señalar que el órgano encargado de otorgar los apoyos humanos, materiales y financieros a los grupos parlamentarios cambia de una cámara a otra, toda vez que en la Cámara de Diputados la facultad la ostenta la Junta de Coordinación Política mientras que en la Cámara de Senadores la tiene la Mesa Directiva. Lo anterior debido a que en la Cámara de Diputados es la Junta de

Coordinación Política la facultada para la administración de los recursos, mientras que en el Senado de la República es la Mesa Directiva la que cuenta con esta atribución.

2.5 La Junta de Coordinación Política

En el apartado anterior analizamos los Grupos Parlamentarios, ahora estudiaremos al órgano colegiado conocido como Junta de Coordinación Política que tiene como finalidad, de conformidad con lo señalado en los artículos 33 y 80 de la LOCGEUM para la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, respectivamente, establecer los canales propicios para el diálogo y la concertación política tendientes a fomentar los consensos y acuerdos que sean necesarios para garantizar la toma de decisiones en ambas cámaras.

> **"ARTÍCULO 33.**
> 1. **La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara**; por tanto, es el **órgano colegiado en el que se impulsan 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."
>
> **"ARTÍCULO 80.**
> 1. **La Junta de Coordinación Política expresa la pluralidad de la Cámara** y en tal carácter **es** el **órgano colegiado** en el **que** se **impulsa**n **entendimiento**s y convergencias **para alcanzar acuerdos** que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara."

La Junta de Coordinación Política en el Senado de la República, conforme lo establece el artículo 81 de la LOCGEUM, además de estar integrada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, se conforma por dos Senadores del Grupo Parlamentario que haya obtenido más escaños en la cámara y por un Senador del Grupo Parlamentario que corresponda a la primera minoría, además, se prevé un sistema de suplencias temporales.

> "**ARTÍCULO 81.**
> 1. Al inicio del periodo constitucional de cada legislatura, se conformará **la Junta de Coordinación Política**, la cual **se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios** representados en la legislatura. Adicionalmente a los anteriores, serán **integrantes de la Junta de Coordinación Política: dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario** que, por sí mismo,

constituya la **primera minoría** de la Legislatura. En su ausencia el Coordinador de cada grupo parlamentario podrá nombrar un Senador que lo represente.

2 al **6**..."

En cambio, en la Cámara de Diputados, según lo establece el artículo 31 de la LOCGEUM, este órgano de gobierno se integra únicamente con los coordinadores de los grupos parlamentarios.

"ARTÍCULO 31.

1. La Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.

2. al **4** …"

Resulta interesante la forma como se contabilizan los votos de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios que integran la Junta de Coordinación Política de ambas cámaras, toda vez que la ley señala que éstos tendrán voto ponderado, según lo establece el artículo 27 numeral 2 para la Cámara de Diputados, el cual fue transcrito anteriormente, y 81 numeral 2 para el Senado de la República, ambos de la LOCGEUM.

"**ARTÍCULO 81**.

1...

2. La Junta **adoptará sus decisiones por** el **voto ponderado de los coordinadores** de los grupos parlamentarios, conforme al **número de senadores con que cuente cada** uno de sus respectivos **grupo**s respecto del total de la Cámara.

3 al **6**..."

La Junta de Coordinación Política debe tender a tomar sus decisiones por consenso, ya que esto propicia un mayor entendimiento entre los diferentes Grupos Parlamentarios, en caso de no alcanzarse sus decisiones se toman por mayoría mediante el voto ponderado de los Coordinadores, es decir, cada Coordinador representa el número de legisladores que su Grupo Parlamentario ostenta en la cámara. Por lo anterior, en el caso del Senado de la República los senadores que también forman parte de la Junta de Coordinación Política pero no tienen la calidad de Coordinador y que pertenecen al Grupo Parlamentario mayoritario o de primera minoría, solamente cuentan con voz y no con voto.

La LOCGEUM establece en sus artículos 32 y 81 numeral 3, para la Cámara de Diputados y el Senado de la República, respectivamente, la posibilidad de sustituir a los integrantes de la Junta de Coordinación Política.

> **"ARTÍCULO 32.**
> **1.** ...
> **2. Los integrantes de la Junta podrán ser sustituidos** temporalmente de conformidad con las reglas internas de cada Grupo Parlamentario."
>
> "**ARTÍCULO 81.**
> **1** al **2**...
> **3. Los grupos parlamentarios podrán** nombrar y **sustituir** libremente **a quienes los representen en la Junta de Coordinación Política**, **mediante** el **acuerdo** firmado por la **mayoría** de sus **integrantes**, que se comunicará formalmente a la Mesa Directiva.
> **4** al **6**..."

La Presidencia de la Junta de Coordinación Política de ambas cámaras, puede determinarse a través de dos formas: la primera forma se aplica cuando un Grupo Parlamentario cuenta con la mayoría absoluta de la cámara, en este caso el Coordinador será el Presidente de la misma durante toda la legislatura; la segunda forma se refiere al supuesto en que ningún Grupo Parlamentario alcance la mayoría absoluta; la LOCGEUM establece que la Presidencia de la Junta de Coordinación Política se ejercerá durante un año legislativo de manera alternada: a) en el Senado de la República por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios que cuenten por lo menos con el veinticinco por ciento de la representación total de la Cámara, siendo Presidente para el primer año el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga más senadores y así en forma decreciente; b) en la Cámara de Diputados ejercerá la Presidencia para cada año legislativo los coordinadores de los tres grupos parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados, el orden anual para presidir este órgano será determinado por la propia Junta.

> "**ARTÍCULO 31**.
> **1** y **2** …
> **3. Será Presidente de la Junta** por la duración de **la Legislatura**, **el Coordinador** de aquel **Grupo Parlamentario** que por sí mismo **cuente con la mayoría absoluta** en la Cámara.
> **4.** En el caso de que **ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto** señalado en el párrafo anterior, **la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada** y para cada año legislativo, **por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios** que cuenten con el **mayor número de diputados**. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política."

"**ARTÍCULO 81.**
1 al **3**...
4. Será **Presidente de la Junta de Coordinación Política por** el término de una **legislatura el coordinador** del grupo parlamentario **que**, por sí mismo, **cuente con** la **mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta**.
5. Si al iniciar la legislatura **ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta** del voto ponderado de la Junta, **la Presidencia** de ésta **será ejercida, en forma alternada** y **para cada año legislativo**, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.
6..."

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados debe instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria del primer año de la legislatura y sesiona una vez a la semana en periodos ordinarios y en periodos de receso las veces que acuerden sus miembros, según lo establece el artículo 35 de la LOCGEUM; en cambio este órgano de gobierno en el Senado de la República, según señala el artículo 81 de la ley en comento, se debe conformar al inicio del periodo constitucional de cada legislatura, sin que la LOCGEUM determine cada cuando debe de sesionar.

"ARTÍCULO 35.
1. La Junta deberá **instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria** que celebre la Cámara al **inicio** de la **Legislatura**. **Sesionará** por lo menos **una vez a la semana** durante los **periodos de sesiones** y con la **periodicidad que acuerde** durante los **recesos**…
2. A las reuniones de la Junta concurrirá el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten."

"ARTÍCULO 81.
1. Al inicio del periodo constitucional de cada **legislatura, se conformará la Junta de Coordinación Política** …
2. al **5** …
6. El Presidente de la Junta nombrará a un Secretario Técnico, quien será responsable de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes de la Cámara."

Como podemos observar, en la Cámara de Diputados es el Secretario General el encargado de preparar la documentación necesaria para las reuniones, levantar el acta y realizar los registros de los acuerdos que se adopten al interior de la Junta

de Coordinación Política; en cambio, en la Cámara de Senadores ésta responsabilidad recae en el Secretario Técnico de este órgano de gobierno.

Por otra parte, en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en la Comisión Permanente, no existe una Junta de Coordinación Política como tal, los grupos parlamentarios son representados por los coordinadores de las diferentes fracciones de ambas cámaras o por quienes éstos designen "el legislador … ha dado por hecho la existencia de los grupos parlamentarios al interior de la Comisión Permanente, a partir de la existencia de estos órganos en las dos cámaras del Congreso".[235]

2.6 La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

En la Cámara de Diputados y no así en la Cámara de Senadores, existe un órgano de gobierno denominado Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el cual se integra por el Presidente de la Cámara, es decir, el Presidente de la Mesa Directiva y los coordinadores de los grupos parlamentarios.

Este órgano de gobierno es presidido por el Presidente de la Cámara y debe quedar integrado a más tardar el día siguiente en que se haya constituido la Junta de Coordinación Política, sesiona una vez a la quincena en periodos ordinarios de sesiones y en los recesos las veces que este órgano determine, según lo establece la LOCGEUM:

> **"ARTÍCULO 37.**
> 1. **La Conferencia** para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos **se integra** con el **Presidente de la Cámara** y los **miembros de la Junta** de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.
> 2. El **Presidente de la Cámara preside la Conferencia** y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General.
> 3. La Conferencia **deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente** de que **se haya constituido la Junta** de Coordinación Política. **Se reunirá** por lo menos **cada quince días** en **periodos de sesiones y cuando así lo determine** durante los **recesos**; en ambos

[235] Raigosa Sotelo, Luis. *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*. Primera edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, pág. 46.

casos, a convocatoria de su Presidente o a solicitud de los Coordinadores de por lo menos tres Grupos Parlamentarios.

4. La Conferencia **adoptará sus resoluciones por consenso**; en caso **de no alcanzarse** éste, se tomarán por **mayoría absoluta** mediante el sistema de **voto ponderado** de los **Coordinadores de los Grupos** Parlamentarios. El **Presidente** de la Conferencia **sólo votará en caso de empate**.
5. Como Secretario de la Conferencia actuará el Secretario General de la Cámara, quien asistirá a las reuniones con voz pero sin voto, preparará los documentos necesarios, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos."

Se privilegia que las decisiones de este órgano de gobierno sean por consenso, en caso de no lograrse éste sus resoluciones se tomarán mediante el voto ponderado, teniendo el Presidente de la Mesa Directiva voto sólo en caso de empate. El responsable de preparar los documentos necesarios para sesionar, levantar el acta y registrar los acuerdos es el Secretario General de la Cámara de Diputados. Este órgano tiene como finalidad el propiciar el desarrollo armónico del trabajo parlamentario y sirve de vínculo de entendimiento entre la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política.

2.7 Las comisiones

Las Comisiones son el resultado de aplicar el principio de división de trabajo en el Poder Legislativo, en sus inicios el Parlamento funcionó como Asamblea única, lo cual podemos imaginarnos ocasionó muchos problemas, toda vez que sus deliberaciones y análisis se realizaban de manera superficial y el debate se hacía prolongado; con las Comisiones los órganos legislativos se convirtieron en instituciones más dinámicas, permitieron que el análisis de los temas se llevara a cabo de manera más profunda, propiciándose la especialización y que el debate en lugar de darse en la Asamblea Plenaria se diera en las Comisiones, donde al mismo tiempo se busca la construcción de consensos y acuerdos, propiciando que el trabajo legislativo se desarrolle generalmente de manera ágil y con mayor especialización.

El ilustre jurista Jeremy Bentham (1748-1832), considerado el fundador de la teoría moderna del utilitarismo y uno de los pioneros del Derecho Parlamentario, postuló el primado de la ley sobre todo tipo de regulaciones de la conducta y privilegió la

codificación del derecho como medio de alcanzar fines como la seguridad, en uno de los textos más influyentes de la historia parlamentaria de todos los tiempos denominado *Tácticas Parlamentarias,* señala en relación con las asambleas legislativas y la necesidad de la existencia de comisiones lo siguiente: "cuanto más numerosa es una asamblea, tanto menos idónea es para ciertas tareas. Dividiéndose en comisiones se multiplica y resuelve en muchas partes, cada una de las cuales es más acomodada para conseguir cierto fin que lo sería un cuerpo entero. Cada comisión puede ocuparse de un negocio diferente, distribuyéndose el trabajo, cuyo curso es acelerado; y puede ponerse en todas las menudencias de un nuevo proyecto un grado de atención que sería incompatible con una numerosa asamblea."[236]

De acuerdo a la definición que nos da el *Diccionario de la Lengua Española*, Comisión es el "conjunto de personas encargadas por la ley o por una corporación o autoridad, de ejercer determinadas competencias permanentes o entender en algún asunto específico. Facultad que alguien da a una persona o conjunto de personas para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio".[237]

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* al definir el concepto Comisión señala lo siguiente: "… Las asambleas actuales, con independencia de su estructura de Parlamento o congreso, dividen y atribuyen el ejercicio de sus funciones en diversos órganos internos y externos, formados tanto por los propios legisladores de una cámara o de ambas, incluso, con representantes del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil. La compleja y especializada actividad de las asambleas nacionales modernas, hoy en día requiere de una eficaz división del trabajo y de procedimientos de control eficientes para preparar documentalmente la toma de decisiones en las grandes plenarias, labor que se desarrolla más ágilmente en las comisiones."[238]

---

236 Bentham, Jeremy. *Tácticas Parlamentarias.* Cámara de Diputados, ediciones Mesa Directiva, México, 2015, pág. 263.

237 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española.* Op. cit., pág.600.

238 Camposeco Cadena, Miguel Ángel. *Definición del concepto Comisión*. En Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.* Op. cit., p. 171.

Resulta significativo que la conformación de comisiones en ambas cámaras coincida en gran medida con la organización de la Administración Pública Federal, es decir, que la competencia de las comisiones corresponda en lo general a las otorgadas a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, ya que de esta manera el órgano legislativo además de propiciar la especialización por temas específicos, despliega un sistema de control sobre las diversas actividades y funciones de este poder.

Respecto del control que ejercen las comisiones legislativas a las dependencias de la Administración Pública, el Doctor Khemvirg Puente señala: "El mínimo necesario para que el sistema de comisiones de una Legislatura sea funcional para ejercer la función de control político es que cuente con un número de legisladores profesionales con suficiente conocimiento de la materia sustantiva de la comisión, una estructura burocrática altamente especializada, suficientes recursos que puedan ejercerse con transparencia y autonomía, estabilidad en la membresía y atribuciones claramente establecidas en leyes y reglamentos, y que sus decisiones de carácter político (como citas a comparecer ante ellas) no dependan de otros órganos internos incluso del Pleno."[239] Consideramos que para que las comisiones legislativas ejerzan realmente una función de control es necesario que se den todos los supuestos señalados por el Doctor Khemvirg Puente, principalmente que sus decisiones se tomen de manera autónoma respecto de los órganos de gobierno de las cámaras y de esta forma sean capaces de ser un contrapeso de la Administración Pública.

Conforme las definiciones anteriores, podemos decir que las comisiones son órganos colegiados que llevan a cabo una gran variedad de actividades toda vez que formulan y aprueban dictámenes, puntos de acuerdo y acuerdos parlamentarios, presentan propuestas, realizan investigaciones, llevan a cabo foros de consulta sobre diversas materias, etc., todas estas tareas son instrumentos que

[239] Puente Martínez, Khemvirg y otra. *La fiscalización y el control político del Congreso Mexicano.* Op. cit., pág. 400.

utilizan para presentar a consideración del Pleno diversas propuestas que son formuladas y adoptadas por consenso o por la mayoría de sus integrantes.

El artículo 39 de la LOCGEUM se refiere a las comisiones de la Cámara de Diputados y los artículos 85 y 86 de la ley en comento, a las del Senado de la República, de la siguiente forma:

> **"ARTÍCULO 39.**
> 1. **Las Comisiones** son órganos **constituidos** por el **Pleno**, que a través de la **elaboración** de **dictámenes**, **informes**, **opiniones o resoluciones**, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.
> 2. La Cámara de Diputados contará con las **comisiones ordinarias y especiales** que requiera para el cumplimiento de sus funciones.
> …
> 3. Las **comisiones ordinarias** establecidas en el párrafo anterior, 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**.
>
> "**ARTÍCULO 85.**
> 1. La Cámara de Senadores contará con el número de **comisiones ordinarias y especiales** que requiera para el cumplimiento de sus funciones.
> 2. **Las comisiones serán**:
> a. **Ordinarias**: analizan y **dictaminan** las **iniciativas de ley** o decreto que les sean turnadas, así como los **asuntos del ramo** o área de su competencia;
> b. **Jurisdiccional**: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;
> c. **De investigación**: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional."
>
> **"ARTÍCULO 86.**
> 1. Las **Comisiones** ordinarias tendrán **a su cargo** las **cuestiones relacionadas con la materia** propia **de su denominación y**, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el **análisis y dictamen** de las **iniciativas de leyes y decretos** de su competencia."

Como podemos observar, los artículos que acabamos de citar clasifican a las comisiones en dos grandes grupos: ordinarias y especiales; siendo que a las comisiones ordinarias les corresponde, entre otras tareas, analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto, encargándose de los asuntos del ramo o área de su competencia, además de que cada una de las cámaras contará con las comisiones ordinarias y especiales que sean necesarias para cumplir con las atribuciones que el marco jurídico les otorga. Asimismo, los artículos 39, numeral 2, y 90 de la

LOCGEUM determinan cuales son las comisiones ordinarias para la Cámara de Diputados y el Senado de la República, respectivamente:

"ARTÍCULO 39.

1. …

2. La Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones ordinarias serán:

I. Agricultura y Sistemas de Riego;
II. Agua Potable y Saneamiento;
III. Asuntos Frontera Norte;
IV. Asuntos Frontera Sur-Sureste;
V. Asuntos Indígenas;
VI. Asuntos Migratorios;
VII. Atención a Grupos Vulnerables;
VIII. Cambio Climático;
IX. Ciencia y Tecnología;
X. Competitividad;
XI. Comunicaciones;
XII. Cultura y Cinematografía;
XIII. Defensa Nacional;
XIV. Deporte;
XV. Derechos de la Niñez;
XVI. Derechos Humanos;
XVII. Desarrollo Metropolitano;
XVIII. Desarrollo Municipal;
XIX. Desarrollo Rural;
XX. Desarrollo Social;
XXI. Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial;
XXII. Economía;
XXIII. Educación Pública y Servicios Educativos;
XXIV. Energía;
XXV. Fomento Cooperativo y Economía Social;
XXVI. Fortalecimiento al Federalismo;
XXVII. Ganadería;
XXVIII. Gobernación;
XXIX. Hacienda y Crédito Público;

XXX. Igualdad de Género;

XXXI. Infraestructura;

XXXII. Justicia;

XXXIII. Juventud;

XXXIV. Marina;

XXXV. Medio Ambiente y Recursos Naturales;

XXXVI. Pesca;

XXXVII. Población;

XXXVIII. Presupuesto y Cuenta Pública;

XXXIX. Protección Civil;

XL. Puntos Constitucionales;

XLI. Radio y Televisión;

XLII. Recursos Hidráulicos;

XLIII. Reforma Agraria;

XLIV. Relaciones Exteriores;

XLV. Salud;

XLVI. Seguridad Pública;

XLVII. Seguridad Social;

XLVIII. Trabajo y Previsión Social;

XLIX. Transparencia y Anticorrupción;

L. Transportes;

LI. Turismo, y

LII. Vivienda.

3. …"

"ARTÍCULO 90.

1. Las comisiones ordinarias serán las de:

I. Administración;

II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;

III. Asuntos Indígenas;

IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales;

V. Comercio y Fomento Industrial;

VI. Comunicaciones y Transportes;

VII. Defensa Nacional;

VIII. Derechos Humanos;

IX. Desarrollo Social;

X. Distrito Federal (ahora Ciudad de México);

XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;

XII. Energía;

XIII. Estudios Legislativos;
XIV. Federalismo y Desarrollo Municipal;
XV. Gobernación;
XVI. Hacienda y Crédito Público;
XVII. Jurisdiccional;
XVIII. Justicia;
XIX. Marina;
XX. Medalla Belisario Domínguez;
XXI. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
XXII. Para la Igualdad de Género
XXIII. Puntos Constitucionales;
XXIV. Reforma Agraria;
XXV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
XXVI. Relaciones Exteriores;
XXVII. Salud y Seguridad Social;
XXVIII. Seguridad Pública;
XXIX. Trabajo y Previsión Social, y
XXX. Turismo."

En la actualidad las comisiones son órganos colegiados y plurales, correspondiéndole a cada uno de los Grupos Parlamentarios de ambas cámaras, seleccionar a los miembros de su fracción que integrarán dichas comisiones, tomando en cuenta sus conocimientos en la materia en razón del área en que se han desempeñado o bien, por sus estudios o profesiones.

Existen algunos aspectos importantes en relación con las comisiones:

a) Un diputado no debe pertenecer a más de tres comisiones y en el caso de los senadores a más de cinco, toda vez que se considera que no podrán atender eficazmente el trabajo de todas ellas;

b) En la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política debe considerar que éstas queden conformadas con base en el criterio de proporcionalidad, el cual se refiere a que cada Grupo Parlamentario estará representado en cada comisión en la misma proporción que guarde con respecto a la integración total de la Cámara y deben quedar constituidas durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, salvo aquellas que conozcan de una iniciativa preferente del Titular del Poder Ejecutivo, las

cuales deberán constituirse a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer año de la legislatura;

c) El número de integrantes que debe tener cada comisión varía de una cámara a otra, siendo en la Cámara de Diputados de treinta y en la Cámara de Senadores de quince, con algunas excepciones, prevaleciendo en ambas el criterio de que se integren con un número reducido de legisladores para permitir el consenso y que el trabajo legislativo, que en ellas se desarrolla, se realice de manera ágil, sin menoscabo del debate entre las distintas corrientes políticas que están representadas en el seno de la comisión;

d) Al integrarse las comisiones también se debe nombrar a quienes integran las juntas directivas, es decir, presidencias y secretarios. Las presidencias y los secretarios de las comisiones también deben de ser distribuidas entre los diferentes Grupos Parlamentarios con base en el criterio de proporcionalidad, sin descuidar que existen comisiones que por la materia que desarrollan son otorgadas, por razones de carácter político, a los Grupos Parlamentarios distintos del partido al que pertenece el titular del Poder Ejecutivo, y

e) En la Cámara de Diputados los integrantes de la Mesa Directiva no pueden formar parte de las comisiones, en cambio, en la Cámara de Senadores esta prohibición sólo se establece para el Presidente y los vicepresidentes, ya que los secretarios sí pueden formar parte de las comisiones ordinarias y especiales (artículo 92 de la LOCGEUM).

Estos aspectos se encuentran contemplados en los artículos 43 y 104 de la LOCGEUM.

“ARTÍCULO 43.

1. **Las comisiones ordinarias** se **constituyen** durante el **primer mes** de ejercicio de la legislatura, **tendrán hasta treinta miembros** y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma, **salvo aquéllas** que conozcan de una **iniciativa preferente** las cuales deberán **constituirse** a más tardar en la **tercera sesión** ordinaria del primer periodo de sesiones del **primer año** de la **legislatura. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas**; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.
2. Las **comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, podrán tener más de treinta miembros**; se incrementarán para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, y el **número** que sea **necesario para que los** demás **grupos** no pierdan su **representación proporcional** en ellas.

3. Para la **integración** de las **comisiones**, la **Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara** y formulará las propuestas correspondientes, con base en el **criterio de proporcionalidad entre** la **integración** del **Pleno y** la conformación de las **comisiones**.

4. Al proponer la integración de las comisiones, **la Junta postulará también** a los **diputados que deban presidirlas y** fungir como **secretarios**. Al hacerlo, **cuidará** que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte **que se refleje la proporción que representen en el Pleno**, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

5. En caso de que la dimensión de algún Grupo Parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el Coordinador del Grupo correspondiente.

6. Si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, **el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución**.

7. Los integrantes de **la Mesa Directiva** de la Cámara **no formará**n **parte de las comisiones.**"

"**ARTÍCULO 104.**

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el **primer mes** de ejercicio de la **Legislatura**, tendrán hasta **quince miembros** y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma, **salvo aquéllas** que conozcan de una **iniciativa preferente** las cuales deberán **constituirse** a más tardar en la **tercera sesión ordinaria** del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura. **Ningún senador pertenecerá a más de cinco de ellas**.

2. Para la integración de las comisiones, **la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad** representada en la Cámara **y** formulará las propuestas correspondientes, con base en **el criterio de proporcionalidad** entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes.

3. Al plantear la integración de las comisiones, **la Junta de Coordinación Política propondrá también** a quienes deban integrar **sus juntas directivas**. Al hacerlo, **cuidará** que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal **que se refleje la proporción que representen en el Pleno**.

4..."

Adicionalmente a los aspectos antes señalados, el Reglamento de la Cámara de Diputados establece en su artículo 21 que los grupos parlamentarios deben de promover, en la integración de las comisiones, la equidad de género y en su artículo 146 que las comisiones deberán de instalarse dentro de los quince días hábiles posteriores a su constitución, excepto cuando conozcan de una iniciativa preferente presentada en el primer periodo ordinario de sesiones del primer año de la

legislatura, en esta situación deberán quedar instaladas, las que tengan competencia para dictaminar esa iniciativa, a más tardar en la segunda sesión ordinaria y, por último, sesionar cuando menos una vez al mes, aún en los recesos.

> **"ARTÍCULO 21.**
>
> **1. Los grupos promoverán** la **equidad de género** en los órganos que constituyan en su interior, así como **en** la integración de **las comisiones** y comités."
>
> **"ARTÍCULO 146.**
>
> **1. Las comisiones** o comités deberán **instalarse dentro** de los **quince días hábiles posteriores** a la aprobación del **acuerdo que** las **conforma**.
>
> **2.** Para convocar a la Reunión de instalación, los diputados y diputadas que integran la Junta Directiva de la comisión o comité, deberán acordar la fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo. **El Presidente** de la Junta Directiva **deberá emitir** la **convocatoria respectiva**. **Si** el **Presidente no convoca**ra, en el plazo establecido en el numeral anterior, se podrá emitir con la firma de **la mayoría de los secretarios** de la Junta Directiva.
>
> **3.** …
>
> **4.** Las **comisiones** o comités se **reunirán**, cuando menos, **una vez al mes**, aún en los recesos.
>
> **5.** Las **comisiones** que conozcan de una **iniciativa preferente** durante el primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, deberán **instalarse** como tiempo máximo en la **segunda sesión ordinaria de la legislatura**."

La Mesa Directiva, conforme lo establece la LOCGEUM es la facultada para determinar el trámite de los asuntos que son turnados a las cámaras, cuida que las iniciativas de leyes o decretos sean turnadas a la comisión o comisiones ordinarias según la materia de competencia y al mismo tiempo vigila la imparcialidad, así como la objetividad de las resoluciones de estas comisiones, las cuales serán sometidas al Pleno.

Por otro lado, la LOCGEUM establece en sus artículos 44 para la Cámara de Diputados y 105 para el Senado de la República la obligación de los integrantes de las comisiones de concurrir a sus reuniones y sólo pueden faltar por causa justificada, además, existe la posibilidad de que los legisladores sean removidos en su adscripción o sustituidos.

"ARTÍCULO 44.

1. Los **miembros de las comisiones** están **obligados** a **acudir** puntualmente a sus **reuniones** y **sólo** podrán **faltar** por **causa justificada** y debidamente comunicada.

2. El **Coordinador** del **Grupo Parlamentario** al que pertenezcan los diputados miembros de las comisiones **podrá solicitar** su **sustitución** temporal o definitiva.

3. y **4…"**

"**ARTÍCULO 105.**

1. **Los miembros de las comisiones** están **obligados a acudir** puntualmente **a sus reuniones** y **sólo podrán faltar** a ellas **por causa justificada** debidamente comunicada y autorizada por el Presidente de la comisión correspondiente."
2. **Los grupos parlamentarios** tendrán, en todo tiempo, el **derecho** de **solicitar cambios** en la **adscripción** de sus integrantes ante las comisiones de la Cámara, **o** para **sustituirlos provisionalmente** por causa justificada. El coordinador del grupo parlamentario respectivo hará la solicitud de sustitución definitiva o por el periodo de sesiones y el receso subsecuente a la Junta de Coordinación Política, con objeto de que ésta lo plantee, por conducto de la Mesa Directiva, al Pleno de la Cámara. Durante los recesos, el Presidente de la Cámara podrá acordar la sustitución, con carácter de provisional, previa solicitud de la Junta.

3 a 4…"

La LOCGEUM no contempla la posibilidad de renuncia de un legislador a ser integrante de una comisión, nosotros consideramos que en este caso el legislador podría solicitar al Coordinador de su Grupo Parlamentario que lo sustituya o lo cambie de adscripción, para que a su vez éste lo someta a la consideración de la Junta de Coordinación Política y por medio de un acuerdo se solicite, por conducto de la Mesa Directiva, la aprobación del Pleno.

La integración de las comisiones es una facultad de los Grupos Parlamentarios, por tal motivo si un legislador deja de pertenecer al Grupo Parlamentario, éste puede reclamar su lugar en la comisión o comisiones en las cuales el legislador participa y proponer a su sustituto. Es de llamar la atención que esta facultad del Grupo Parlamentario de remover a un diputado que ya no pertenece al mismo es optativa, ya que existen muchos casos en los cuales un legislador deja de pertenecer a un partido político o a un grupo parlamentario y sin embargo, este último le respeta, por cuestiones de carácter político, la posición que le otorgó en una comisión legislativa. Tal es el caso de los diputados que dejaron de pertenecer a sus grupos parlamentarios y se integraron a la agrupación del Movimiento de Regeneración

Nacional de la Cámara de Diputados comentada anteriormente, según lo señala el punto séptimo del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se reconoce la agrupación de diputadas y diputados federales afiliados al Partido Político Movimiento de Regeneración Nacional para garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de fecha 13 de enero del 2015 y aprobado por el Pleno el 3 de febrero del mismo año:[240]

> "…
> **SÉPTIMO. Hasta en tanto los coordinadores de los grupos parlamentarios de los que formaron parte las diputadas y diputados afiliados a MORENA**, **acuerden** y soliciten **lo conducente** a la Junta de Coordinación Política, **éstos conservarán** su ubicación actual en las curules del Salón de Sesiones, las oficinas que ocupan y **las posiciones en las comisiones legislativas en las que participan**, conforme al Acuerdo de integración de comisiones ordinarias aprobado por el Pleno el 16 de octubre de 2012 y que corresponden a los grupos parlamentarios de los que formaron parte previamente.
> …"

Por otro lado, José Ramón Cossío en su libro *Los órganos del Senado de la República* señala que son comisiones especiales "todas aquellas que no se encuentran previstas en el artículo 90.1 o no son creadas con fundamento en el 95.1"[241] de la LOCGEUM, de tal suerte que podemos identificar como comisiones especiales en la Cámara de Senadores a las comisiones conjuntas, las temporales, las de cortesía, las de investigación y las bicamarales de: Concordia y Pacificación para el Estado de Chiapas; del Canal de Televisión del Congreso de la Unión; del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión; de Seguridad Nacional, y en Materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios.

Consideramos que el criterio señalado por José Ramón Cossío es aplicable también para la Cámara de Diputados, de tal forma que son comisiones especiales para este órgano legislativo todas aquellas que no se encuentran comprendidas en los artículos 39 numeral 2 y 40 de la LOCGEUM.

---

240 Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx, consultado el 4 de febrero del año 2015.
241 Cossío Díaz, José Ramón. Op. cit, pág. 237.

Para la constitución de las comisiones conjuntas, temporales y de investigación, de conformidad con lo establecido en la LOCGEUM en sus artículos 34 numeral 1, inciso c), para la Cámara de Diputados y 82 numeral 1, inciso c), para la Cámara de Senadores, éstas deberán ser aprobadas por el Pleno a propuesta presentada por la Junta de Coordinación Política por conducto de la Mesa Directiva; la propuesta deberá contener su Junta Directiva y el número de sus integrantes.

Las comisiones de cortesía o protocolarias son designadas por la Mesa Directiva y su número de integrantes puede ser previsto por los ordenamientos legales o determinado por este órgano. Por lo que se refiere a las comisiones bicamarales, su creación se encuentra prevista en la LOCGEUM y en la Ley de Seguridad Nacional donde se establece su forma de constitución y número de integrantes.

El artículo 88 de la LOCGEUM prevé la creación de las comisiones conjuntas:

> "**ARTÍCULO 88.**
> 1. Se podrán crear también **comisiones conjuntas** con **participación de las dos Cámaras** del Congreso de la Unión **para atender asuntos de interés común**."

Es importante distinguir a las comisiones conjuntas de las llamadas reuniones en conferencias previstas en el artículo 98 de la LOCGEUM:

> "**ARTÍCULO 98.**
> 1…
> 2. **Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las** correspondientes **de la Cámara de Diputados para expeditar** el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de **los dictámenes**.
> 3..."

La comisión conjunta se refiere a un órgano integrado por legisladores de ambas cámaras, es decir, se conforma por diputados y senadores, por eso el artículo 88 del ordenamiento en comento utiliza el verbo "crear", en cambio, las reuniones de conferencia se tratan de reuniones de comisiones de ambas cámaras, previamente constituidas, que tienen por objeto acordar los asuntos de su competencia para llegar a los consensos necesarios que permitan la agilidad en la toma de decisiones en uno y otro órgano legislativo.

Por otra parte, las comisiones especiales denominadas transitorias o temporales tienen como fundamento la LOCGEUM en sus artículos 42 para la Cámara de Diputados y 87 para el Senado de la República y tienen por objeto:

> "**ARTÍCULO 42.**
> 1. **El Pleno** podrá **acordar** la **constitución de comisiones especiales** cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un **asunto específico**. **El acuerdo** que las establezca **señalará su objeto**, el número de los **integrantes** que las conformarán y el **plazo** para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. **Cumplido** su **objeto se extinguirán**. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial **o** al **final** de la **Legislatura,** el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción."
>
> "**ARTÍCULO 87.**
> 1. **Cuando lo determine la Cámara**, con apego a la Constitución y a las leyes, se nombrarán **comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente** de la **materia** para cuyo objeto hayan sido designadas, **o** desempeñar un **encargo específico**."

Estas comisiones son creadas por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política por conducto de la Mesa Directiva y al momento en que son constituidas se debe determinar su número de integrantes y su Junta Directiva. Es importante que el Pleno al mismo tiempo defina la materia que se le encomiende, así como el tiempo de duración, el cual debe de ir en relación con el objeto encomendado y en principio deben extinguirse al término de la legislatura a menos de que el Pleno de la nueva legislatura acuerde que continúe funcionando por no haber cumplido con su objeto.

Las comisiones de cortesía se encuentran contempladas en diversas disposiciones de la LOCGEUM y tienen el carácter transitorio, variando el número de sus integrantes, así como su objeto los cuales se definen al momento de su creación. Este tipo de comisiones tienen como finalidad cumplir con ciertos protocolos de forma y solemnidad, realizan tareas de ceremonial que se desarrollan en algunos eventos o actos de las Asambleas, por la dignidad del cuerpo parlamentario o por la investidura de las personas que intervienen. Conforme lo establecen los artículos 20 y 66 de la LOCGEUM es facultad de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, respectivamente, designar este tipo de comisiones:

"**ARTÍCULO 20.**
1. ...
2. La **Mesa Directiva** observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes **atribuciones**:
a) al **g) …**
h) Designar las **comisiones de cortesía** que resulten pertinentes **para cumplir** con el **ceremonial**;
i) al k) …"

"**ARTÍCULO 66.**
1. **La Mesa Directiva** observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y **tendrá la**s siguientes **facultad**es:
a) al d)…
e) **Designar** las **comisiones de cortesía** necesarias **para cumplir** con el **ceremonial**;
f) al m)…
2 al 3…"

Los artículos 41 y 85, numeral 2, inciso c), de la LOCGEUM, para definir a las comisiones de investigación nos remiten al tercer párrafo del artículo 93 constitucional, el cual señala:

"**ARTÍCULO 93**...
…
Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, **tienen la facultad de integrar comisiones para investigar** el funcionamiento de dichos **organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria**. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.
…"

Existen algunas comisiones de investigación que no reúnen los requisitos establecidos por el artículo 93 constitucional, ya que se constituyen con el objeto de investigar alguna situación en específico pero no relacionada con un órgano descentralizado o empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Paraestatal, "es posible identificar a las que podemos llamar comisiones de investigación desde un punto de vista formal y, por otro a las que sin derivar del artículo 93 constitucional podemos denominar también comisiones de investigación desde un punto de vista material".[242]

242 Ídem, pág. 266.

Conforme al artículo 93 de la CPEUM y los artículos 41 para la Cámara de Diputados y 85 para la Cámara de Senadores, ambos de la LOCGEUM, las comisiones de investigación deben de cumplir con los siguientes elementos: a) que sean creadas a solicitud de cuando menos la cuarta parte de los diputados o la mitad de los senadores; b) tengan por objeto investigar el funcionamiento de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública, y c) los resultados de la investigación hacerlos del conocimiento del Ejecutivo Federal, de tal manera que estas comisiones son formal y materialmente de investigación.

En cambio, puede haber comisiones "especiales" de investigación cuyo objeto es indagar sobre algún otro tema no relacionado con el funcionamiento de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública, las cuales serían formalmente comisiones especiales y materialmente de investigación; un ejemplo de este tipo de comisiones especiales de investigación son aquellas que son creadas con el objeto de verificar que en las elecciones federales o locales no se desvíen recursos públicos o bien, otro ejemplo serían aquellas que tienen por objeto el análisis de la eficiencia de los servicios públicos, investigar asuntos en materia electoral o de orden político de gran relevancia para la vida social del país. Cecilia Mora-Donatto nos dice que las comisiones de investigación son:

> "Órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden, por un lado, a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del estado democrático."[243]

De la lectura anterior se desprende que las comisiones de investigación y las comisiones especiales de investigación son comisiones cuya duración es transitoria y tienen por objeto que la Cámara, en ejercicio de sus funciones constitucionales,

[243] Mora-Donatto, Cecilia. *Concepto de Comisiones de Investigación*. En: Nava Gomar, Salvador O. Op. cit., pp. 284 y 285.

lleve a cabo el control y vigilancia del gobierno, para lo cual realizan un sin número de acciones tales como: requerir la comparecencia de testigos, solicitar y pedir información, realizar diligencias de visita, etc., las cuales tienen por objeto averiguar si los titulares de los órganos de gobierno han o no incurrido en algún tipo de responsabilidad, principalmente de carácter administrativa o penal. En general este tipo de comisiones tienen diferente conformación, fines y propósitos, al final de sus funciones debe producir un dictamen o informe para darlo a conocer al Pleno y en el caso de que el objeto de la investigación sea un organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria se deberá remitir al titular del Poder Ejecutivo Federal, conforme lo señala el artículo 93 de nuestra Carta Magna.

Independientemente de lo anterior, es posible que en el supuesto caso que el dictamen o el informe concluya sobre la existencia de alguna presunta responsabilidad en que pudiera haber incurrido algún servidor público, las cámaras podrán remitir a la autoridad competente el informe, con el objeto de que conforme a sus atribuciones lleve a cabo las investigaciones necesarias y se apliquen las sanciones que correspondan.

La Doctora Mora-Donatto considera que la creación de las comisiones de investigación debe ser un derecho de las minorías representadas en ambas cámaras, por lo que propone que para crearlas sólo se requiera de la solicitud de la cuarta parte de los miembros de cada una de ellas: "… una buena fórmula sería: la Cámara de Diputados y el Senado y, en su caso, conjuntamente están obligados a nombrar comisiones de investigación, cuando así lo solicite una cuarta parte de sus miembros".[244] Para esta autora es correcta la disposición constitucional que establece que las comisiones de investigación podrán ser creadas cuando sean solicitadas por la cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados, y considera que la disposición constitucional en lo relativo en la Cámara de Senadores, debería ser similar.

[244] Mora-Donatto, Cecilia. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político.* Op. cit., pág. 275.

Por lo que se refiere a las comisiones bicamarales denominadas del Canal de Televisión del Congreso de la Unión y la del Sistema de Bibliotecas, éstas se encuentran previstas en el Título Sexto de la LOCGEUM, donde se establece su objeto y la forma en que estarán integradas:

"**ARTÍCULO 141.**
1. Para la **conducción** de las **actividades** que **desarrolla** el **Canal**, **se constituye la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión**.
2. La Comisión estará **integrada** por **tres diputados** y **tres senadores** electos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política. En su caso, los legisladores de la Comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras.
3. al 5…"

Por lo que respecta a la organización y funcionamiento del Canal, éste deberá sujetarse a las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes, así como a las políticas internas que dicte la propia Comisión bicamaral; el Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2005.

Por otra parte, la Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas se encuentra prevista en el artículo 143 de la LOCGEUM.

"**ARTÍCULO 143.**
1. **El Congreso de la Unión tendrá un Sistema de Bibliotecas** que estará a cargo de las Cámaras de Diputados y de Senadores.
2...
3. **La administración y operación de las Bibliotecas será responsabilidad de los servicios** establecidos **en cada Cámara**, conforme a los Títulos Segundo y Tercero de esta ley, **y** a través **de una Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas, integrada por tres diputados** y **tres senadores**, **electos** por el **Pleno** de **cada Cámara** a **propuesta** de las respectivas **juntas de coordinación política**. En su caso, los legisladores de la Comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras."

Cada Cámara cuenta con una biblioteca, las cuales son administradas y operadas por los responsables de los servicios parlamentarios; la Cámara de Diputados, además, administra la biblioteca del Congreso que se encuentra ubicada en Tacuba 29, en el Centro Histórico de la Ciudad de México. La Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas se integra por seis legisladores, tres de cada cámara, electos

por el Pleno de cada una de ellas, mediante propuesta de sus respectivas Juntas de Coordinación Política la cual es presentada por conducto de la Mesa Directiva.

Por otra parte, la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005, la cual tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones encargadas de preservar la seguridad nacional, prevé la creación de una Comisión bicamaral como órgano de control y evaluación de las políticas y acciones vinculadas con esa materia.

> "**ARTÍCULO 56**.- Las políticas y acciones vinculadas con **la Seguridad Nacional estará**n **sujeta**s **al control** y evaluación **del Poder Legislativo Federal, por conducto** de una **Comisión Bicamaral** integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.
>
> La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado."

La Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional se encuentra integrada por tres senadores y tres diputados que son propuestos al Pleno por las Juntas de Coordinación Políticas de cada una de las cámaras, por conducto de sus respectivas Mesas Directivas, la presidencia será rotativa y recaerá alternativamente en un senador y en un diputado. Sus atribuciones se encuentran contenidas en el Título Cuarto de la ley mencionada bajo la denominación "Del Control Legislativo".

Por último, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que tiene por objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas, prevé en su artículo 38 la existencia de una comisión bicamaral en los siguientes términos:

> **"ARTÍCULO 38.- Cuando el Estado** en cuestión se ubique en un nivel de **endeudamiento elevado**, según el Sistema de Alertas previsto en el siguiente Capítulo del presente Título de esta Ley, el **Congreso de la Unión**, **a través** de una **comisión** legislativa **bicameral**, **analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas**, planteada en los convenios a que hace referencia el presente Capítulo. En estos casos, la comisión legislativa bicameral **podrá emitir** las **observaciones** que estime pertinentes en un plazo máximo de

quince días hábiles contados a partir de la recepción del **proyecto de convenio**, inclusive durante los periodos de receso del Congreso de la Unión.

La **comisión** legislativa **bicameral** que se establecerá para estos fines, deberá estar **integrada** por **ocho miembros**, **cuatro de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República y cuatro de la Comisión de Hacienda y Crédito Público o de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados**. La **presidencia** de la comisión legislativa bicameral se ejercerá, de manera **alternada**, por **un diputado y** por **un senador** con una **periodicidad** de **un año**.

…"

La Comisión Bicamaral de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios está integrada por cuatro diputados integrantes de las comisiones de Hacienda y Crédito Público o de Presupuesto y Cuenta Pública y cuatro senadores de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, alternando su presidencia cada año entre un diputado y un senador. La principal atribución de esta comisión bicamaral es la de analizar y opinar sobre la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas cuando un Estado se ubique en un nivel de endeudamiento elevado.

Por otra parte, conforme lo establece el artículo 127 de la LOCGEUM, la Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones para el despacho de los asuntos de su competencia.

"ARTÍCULO 127.
1. La **Comisión Permanente** podrá tener hasta **tres comisiones** para el **despacho** de los **negocios** de su **competencia**."

La LOCGEUM no señala cuáles serán esas tres comisiones con que cuenta la Comisión Permanente, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vigente para este órgano legislativo en todo aquello que no contravenga la LOCGEUM, en su artículo 175 establece que la Comisión Permanente contaría con nueve comisiones:

"ARTÍCULO 175.- Para el despacho de los negocios de su competencia, la **Comisión Permanente**, nombrará, a propuesta de la Mesa y por mayoría de votos, en el mismo día de su instalación, las siguientes **Comisiones**:

Agricultura y Fomento,
Comunicaciones y Obras Públicas,

Educación Pública,
Gobernación,
Guerra y Marina,
Hacienda y Crédito Público,
Justicia,
Puntos Constitucionales,
Relaciones Exteriores."

Toda vez que no existe un Reglamento para la Comisión Permanente que derive de las disposiciones contenidas en la LOCGEUM de 1999, ha sido práctica en este órgano el integrar las nueve antiguas comisiones señaladas en el Reglamento Interior del Congreso en tres, lo cual se lleva a cabo mediante un acuerdo parlamentario,[245] para quedar de la siguiente forma:

- Primera Comisión: Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia;
- Segunda Comisión: Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública, y
- Tercera Comisión: Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas.

El número de integrantes de cada una de las comisiones de la Comisión Permanente varía de receso en receso toda vez que su conformación se realiza mediante un acuerdo parlamentario, sin embargo, por lo regular éstas se integran por quince legisladores. Es importante mencionar que para la composición de las comisiones se toma en cuenta la pluralidad representada en el Congreso y el criterio de proporcionalidad.

Por lo que respecta al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ni la Constitución ni la LOCGEUM establecen la existencia de comisiones para este órgano, sin embargo, consideramos que en caso de que las requiera para el

[245] Acuerdo de la Mesa Directiva relativo a la integración de las comisiones de trabajo, de la comisión permanente del primer receso del primer año de ejercicio de la LXII Legislatura. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* del 27 de diciembre de 2012. www.diputados.gob.mx. Consultado el 9 de febrero de 2015.

ejercicio de sus atribuciones podrán ser creadas mediante un acuerdo parlamentario.

2.8 Los comités

El *Diccionario de la Lengua Española* define al Comité de la siguiente forma: "Del francés Comité y del inglés *Committee* personas encargadas de un asunto",[246] es decir, que es un conjunto reducido de personas que representando a una colectividad tiene a su cargo ciertas funciones o gestiones. El Doctor Arturo Garita Alonso en el libro *La función legislativa. Senado de la República* define al comité como: "órgano auxiliar de las actividades de la cámara constituido por disposición del pleno a fin de realizar tareas diferentes a las comisiones, teniendo una duración y misión específica, según el acuerdo de creación".[247] Por su parte, la LOCGEUM en la parte relativa a la Cámara de Diputados señala lo siguiente en relación con los comités:

> **"ARTÍCULO 46.**
> **1.** Los **comités** son **órganos** para **auxiliar** en **actividades** de la **Cámara** que se constituyen por disposición del Pleno, para **realizar tareas diferentes** a las de las **comisiones**. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.
> **2. al 5…"**

Por su parte, el artículo 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados en su numeral 1, fracción III, define al Comité de la siguiente manera:

> **"ARTÍCULO 3.**
> **1.** Para efectos del Reglamento se utilizan las voces y significados siguientes:
> I. al II…
> III. **Comité**: Es el **órgano auxiliar** en actividades de la **Cámara**, distinto de las comisiones, constituido para **realizar tareas específicas** y de apoyo a los órganos legislativos, de acuerdo a lo que dispone el artículo 46 de la Ley;
> IV al XXVI…"

Como podemos observar, los comités en la Cámara de Diputados tienen los siguientes elementos: a) Son órganos auxiliares de las actividades de la Cámara, es decir, es un grupo reducido de personas que representan a una colectividad, en

246 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española.* Op. cit., pág.600.
247 Garita Alonso, Arturo. Op. cit., pág. 184.

este caso a los integrantes de la cámara y tienen a su cargo ciertas funciones o gestiones; b) Son constituidos por disposición del Pleno y, al igual que las comisiones, los grupos parlamentarios deben de promover la equidad de género en su integración; c) Tienen como objeto realizar tareas que le son definidas al momento de su creación y que son diferentes a las que realizan las comisiones, y d) El tiempo de existencia de los comités es definido por el acuerdo de su creación, sin embargo, en la práctica existen comités cuya duración es por la legislatura, renovándose constantemente legislatura tras legislatura.

El artículo 46 de la LOCGEUM señala los comités que por disposición legal deben existir en la Cámara de Diputados, sin embargo, recordemos que cada una de las cámaras puede sin intervención de la otra dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior y mediante éstas pueden crear otros comités.

> **"ARTÍCULO 46.**
> **1…**
> **2.** **Para** la **orientación** informativa, así como para el conocimiento **y atención** de las **peticiones** que formulen los **ciudadanos** a la Cámara o a sus órganos, se formará el **Comité de Información, Gestoría y Quejas**.
> **3.** Para **auxiliar** a la **Junta** de **Coordinación Política** en el ejercicio de sus **funciones administrativas**, habrá un **Comité de Administración**. El Acuerdo de su creación será propuesto al Pleno por la Junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del Comité, cuya Presidencia deberá recaer en un Diputado del mismo Grupo Parlamentario de quien presida aquélla.
> **4.** Para efectos de **consulta y opinión** en **materia política** y **legislativa**, se integrará el **Comité de decanos** que atenderá las solicitudes que le requieran la Junta de Coordinación Política y los órganos legislativos. Este Comité estará constituido por los diputados que integren la Mesa de Decanos, conservando la composición y estructura jerárquica.
> **5.** …"

Los comités que por disposición legal existen en la Cámara de Diputados son:

a) El Comité de Información, Gestoría y Quejas, que tiene como objeto el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la cámara o a los órganos que lo integran;

b) El Comité de Administración que es el órgano auxiliar de la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas, se crea por el Pleno a propuesta de aquel órgano de gobierno y su presidencia recae en un diputado del mismo grupo parlamentario de quien presida la

Junta. Resulta significativo que en la Cámara de Senadores exista para este mismo fin una Comisión de Administración que auxilia a la Mesa Directiva en el ejercicio de sus funciones administrativas; y esto es debido a que en la Cámara de Diputados quien ejerce las funciones administrativas es la Junta de Coordinación Política, mientras que en la Cámara de Senadores esta función la realiza la Mesa Directiva, y

c) El Comité de Decanos que está integrado por los mismos diputados que en su momento integraron la Mesa de Decanos, conservando su composición y estructura jerárquica, y tiene como objeto ser un órgano de consulta y opinión en materia política legislativa.

El Pleno de la Cámara de Diputados puede constituir los comités que sean necesarios para la atención de las atribuciones constitucionales y legales de este órgano legislativo, siempre y cuando no sean competencia de alguna comisión. Asimismo, el Reglamento de la Cámara de Diputados establece que cada Centro de Estudios contará con un comité y le define ciertas actividades.

"ARTÍCULO 205.
1. La **Cámara puede constituir comités** y comisiones especiales para la atención de las funciones constitucionales y legales, que no sean competencia de las comisiones ordinarias.
2. ..."

"ARTÍCULO 206.
1. Los **comités** son órganos auxiliares de las actividades internas de la Cámara, además de los señalados en la Ley **habrá uno por cada Centro de Estudios**. Tendrán las siguientes **tareas**:
I. **Definir políticas y programas** generales para el desahogo de las actividades a su cargo,
II. **Proponer normas y directrices** que regulen con eficiencia la actividad encomendada, y vigilen su aplicación, y
III. **Supervisar** a las **áreas** involucradas.
2. y **3…"**

Además de los comités señalados por la LOCGEUM, el Reglamento de la Cámara de Diputados establece la existencia de comités para cada uno de los centros de estudios que existen en este órgano legislativo; estos comités tienen como objeto el definir las políticas, programas, normas y directrices de las actividades encomendadas a los centros, así como vigilar y supervisar sus tareas encomendadas.

La LOCGEUM en la Cámara de Diputados establece en el artículo 49 numeral 3 que existen los siguientes centros de estudios, que se encuentran en el ámbito de la Secretaría General y dependen de la Secretaría de Servicios Parlamentarios: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, y Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

Adicionalmente, el artículo 8, fracción XX, del Reglamento de la Cámara de Diputados establece la existencia de un Código de Ética para ese órgano legislativo, el cual instituye la integración de un comité encargado de promover su cumplimiento y observancia así como recomendar a la Mesa Directiva las sanciones correspondientes. El Código de Ética[248] en sus artículos 11 y 12 señala cómo se integra y se organiza el Comité, respectivamente:

> "**ARTÍCULO 11.** El Comité estará integrado por:
>
> I. Los miembros del Comité de Decanos;
> II. Un diputado representante de cada grupo parlamentario".
>
> "**ARTÍCULO 12.** El Comité tendrá la organización siguiente:
>
> I. Un Presidente y dos Secretarios electos por el Pleno de la Cámara;
> II. Un Vicepresidente que lo será el Presidente del Comité de Decanos, quien sustituirá al Presidente del Comité en sus ausencias.
>
> La Presidencia y las Secretarías tendrán carácter anual y rotativo. La Secretaría Técnica será la misma que la del Comité de Decanos."

Por último, el artículo 208 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que las disposiciones reglamentarias de las comisiones ordinarias relativas al acto de su constitución, instalación, plazos y requisitos para la emisión de sus convocatorias y forma de sustitución de sus integrantes les son aplicables a los comités.

Por su parte, la LOCGEUM en su Título Tercero relativo a la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores no menciona a los comités, siendo

248 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de mayo de 2016.

éstos regulados en cuanto a su creación, integración, objeto y duración en el Reglamento de este órgano legislativo de la siguiente manera:

> **"ARTÍCULO 116**
> **1.** Los **comités** los **establece el Pleno a través** de **acuerdo** que señala su forma de **integración, objeto y duración**.
> **2.** Los **comités** tienen a su cargo la gestión de **tareas** específicas, **distintas de las** asignadas a las **comisiones**, relativas al funcionamiento del Senado."
>
> **"ARTÍCULO 155**
> **1.** Los **comités** son **órganos auxiliares** creados por el Pleno para **coadyuvar** al **funcionamiento interno** del **Senado**.
> **2.** …"
>
> **"ARTÍCULO 156**
> **1.** Las disposiciones establecidas en la Ley y este Reglamento para las comisiones, en lo que se refiere a creación, integración, funcionamiento y participación de sus integrantes son aplicables, en lo procedente, a los comités."

Como podemos observar, los comités en el Senado de la República también son órganos auxiliares, constituidos por el Pleno, realizan tareas específicas distintas a las asignadas a las comisiones y su integración y duración son definidos en el acuerdo de creación, asimismo les son aplicables, en lo procedente, las disposiciones de las comisiones establecidas en la LOCGEUM y en el Reglamento del Senado de la República en lo referente a la creación, integración, funcionamiento y participación de sus integrantes.

La LOCGEUM no contempla la existencia de comités en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en la Comisión Permanente, sin embargo, consideramos que si estos órganos del Poder Legislativo requieren de un comité para el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, pueden crearlo mediante un acuerdo parlamentario que sea aprobado por el Pleno.

Capítulo IV. Las resoluciones del Poder Legislativo Federal

SUMARIO:

1 Antecedentes constitucionales de las resoluciones del Poder Legislativo. 2 Las resoluciones de los congresos locales en las constituciones de las entidades federativas. 3 Conceptos utilizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente para referirse a las resoluciones del Poder Legislativo. 3.1 La Ley. 3.2 El Decreto. 3.3 Las resoluciones económicas. 4 El Acuerdo como una de las resoluciones que puede emitir el Poder Legislativo Federal y los órganos que lo integran. 4.1 Los Acuerdos Parlamentarios. 4.1.1 Concepto de Acuerdo Parlamentario. 4.1.2 La naturaleza jurídica de los Acuerdos Parlamentarios. El elemento formal de los Acuerdos Parlamentarios. El elemento material de los Acuerdos Parlamentarios. 4.1.3 Propuesta de clasificación de los Acuerdos Parlamentarios y su impacto en la Administración Pública. Acuerdos Parlamentarios de Organización. Acuerdos Parlamentarios de Funcionamiento. 4.1.4 Análisis del impacto de los acuerdos parlamentarios en la Administración Pública, estudio de caso. Estudio de caso específico, la ratificación de nombramientos de los empleados superiores de Hacienda. 4.1.5 La vigencia de los Acuerdos Parlamentarios. 4.2 El Punto de Acuerdo. 4.2.1 Concepto de Puntos de Acuerdo. 4.2.2 Naturaleza jurídica del Punto de Acuerdo. 4.2.3 Los puntos de acuerdo y su impacto en la Administración Pública. 5 Propuesta de reforma constitucional para fortalecer los acuerdos del Poder Legislativo Federal

Conforme lo señala el *Diccionario de la Lengua Española*, resolución es la "acción y efecto de resolver o resolverse",[249] por su parte, el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* señala que resolución "es todo imperativo categórico, así como toda normatividad jurídica que emite el Congreso, ya sea para observancia general o para regularse en lo interno".[250] De tal forma que aplicando el concepto a la actividad del Poder Legislativo, es la decisión que toman el Congreso de la Unión o alguno de los órganos que lo integran, sobre los asuntos de su competencia que

[249] Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española.* Op. cit., pág.1957.

[250] Rivera Alvelaez, Francisco. *Definición del concepto Resolución*. En Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.* Segunda edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pág. 868.

son sometidos a su consideración. El artículo 70 constitucional, en su primer párrafo, nos señala que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto:

> "**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)'.
> ..."[251]

No obstante lo señalado en el artículo 70 constitucional, el Poder Legislativo y los órganos que los integran pueden formular otro tipo de resoluciones "de *jure* y de *facto,* el Congreso de la Unión y sus respectivas cámaras (y también sus órganos propios), se pronuncian con efectos institucionales *intra* camaralmente o hacia el exterior mediante otro tipo de resoluciones que no necesariamente llevan la denominación de ley o decreto".[252]

Efectivamente, en el artículo 77 constitucional, fracción I, encontramos otro tipo de resoluciones que puede dictar cada una de las Cámaras que integran el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sin la intervención de la otra:

> "**ARTÍCULO 77. Cada** una de las **Cámara**s puede, sin la intervención de la otra:
>
> I. Dictar **resoluciones económicas** relativas a su régimen interior.
>
> II a IV..."

---

251 El Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a solicitud de la LII Legislatura de la Cámara de Diputados llevaron a cabo un estudio académico para reordenar y consolidar el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el cual proponen que el texto del artículo 70 Constitucional quede de la siguiente forma: "*Artículo 68. 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 de la forma que disponga la ley.*
El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento interno, la que no podrá ser vetada ni necesitará la promulgación por el Ejecutivo para tener vigencia." Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado.* Estudio académico solicitado por la Cámara de Diputados LXII Legislatura, Talleres Gráficos, México, 2015, pág. 454.

252 Eraña Sánchez, Miguel Ángel. *Comentario al artículo 70 constitucional.* En *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones,* Octava edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tomo IV, México, 2012, pág. 27.

Como podemos apreciar, la Constitución señala que las resoluciones que se emiten dentro del Poder Legislativo podrán ser de tres tipos: leyes, decretos y económicas, siendo las económicas aquellas que pueden ser dictadas por cada cámara sin intervención de la otra, pero la Constitución no define estos conceptos, además, en la forma como está redactado el artículo 70 se puede interpretar que el concepto ley se opone al de decreto y conforme lo señalado en el artículo 77, tal parece que las resoluciones económicas sólo pueden emanar de las cámaras. Por otro lado, no se considera el acuerdo como una resolución del Poder Legislativo.

Para conocer el sentido de los conceptos utilizados por la Constitución para las resoluciones del Congreso, recurriremos al método histórico y llevaremos a cabo un estudio de los antecedentes constitucionales de los mismos.

1 Antecedentes constitucionales de las resoluciones del Poder Legislativo[253]

El primer antecedente constitucional que debemos tomar en cuenta es la Constitución Política de la Monarquía Española también denominada la Constitución de Cádiz. Las Cortes de Cádiz "se instalaron en forma solemne el 24 de septiembre de 1810, nueve días después del comienzo de la Revolución de la Independencia mexicana, y estuvieron integradas por liberales de la clase media española provenientes de la elección en juntas provinciales y locales. Es importante hacer notar que los diputados americanos, en términos generales, hicieron causa común con los demás del continente."[254]

253 Los antecedentes constitucionales fueron tomados de: Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México (1808-1997).* Vigésima edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 1997; y de Márquez Rábago, Sergio R. *Evolución Constitucional Mexicana.* Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2011.

254 Barceló Rojas, Daniel y Gamas Torruco, José. *Estudio Introductorio*. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz. Proceso de Creación de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 vigente en las provincias mexicanas. Tomo I*. Coeditado por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) UNAM, México, 2014, pág. IX.

La Constitución de Cádiz fue jurada el 19 de marzo de 1812, tuvo gran influencia de la independencia norteamericana y de la revolución francesa. Esta Constitución considera que la soberanía reside esencialmente en la nación y establece que la nación Española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios, considerando que éstos son todos aquellos hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las españas y los hijos de éstos. El gobierno lo dividió en tres poderes, instituyendo una monarquía moderada y depositando el Poder Legislativo en las Cortes, las cuales se conformaban por la reunión de todos los diputados, donde la Nueva España participaba con seis diputaciones: Durango, Guadalajara, Mérida, México, Monterrey y San Luis Potosí.

En la Nueva España, a pesar de estar en medio de la guerra insurgente, se celebraron cinco elecciones de diputados a Cortes entre 1810 y 1822, no obstante que entre 1814 y 1820 se mantuvo suspendida la vigencia de la Constitución de Cádiz a consecuencia de la invasión de Francia a España. La participación de diputados de las colonias en América habla de la apertura democrática de la Constitución, además de ser un importante antecedente del Federalismo Mexicano, en tanto que dio vida a las Diputaciones Provinciales. “Con ello se estaba propiciando, para el futuro, la implantación de un régimen federalista y la ciudadanía comenzaba a convertirse en una fuerza política básica”.[255]

La Constitución de Cádiz, no contenía una disposición específica sobre las resoluciones de las Cortes, sin embargo, se infiere del contenido de la misma que las Cortes podían dictar leyes y decretos.

Por su parte, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana promulgado el 22 de octubre de 1814, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán, en su título primero, denominado “Principios o elementos Constitucionales”, dedica un capítulo a lo que debía entenderse por ley:

[255] Pérez de los Reyes, Marco Antonio. Op. cit., pág. 255.

> "**ARTÍCULO 18**.- **Ley es la expresión de la voluntad general** en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional."
>
> "**ARTÍCULO 19**.- La **ley debe ser igual para todos**, pues su objeto no es otro que arreglar el modo como los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común."

Esta es la primera Constitución mexicana y aunque careció de vigencia, es un antecedente constitucional que debemos tomar en cuenta. Para el Constituyente de Chilpancingo era importante determinar el significado de la ley, así como sus alcances y objetivos; sin embargo, no hace referencia alguna a las resoluciones del Congreso. Del análisis del texto de esta Constitución se infiere que las resoluciones que podía dictar el Congreso se integraban por leyes o decretos toda vez que en el capítulo referente a las atribuciones del Supremo Congreso se preveían otras facultades diferentes a las legislativas, las cuales se ejercían a través del decreto como "la de decretar la guerra".

Es a partir del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, cuando al Poder Legislativo se le faculta expresamente para emitir resoluciones que no necesariamente debían ser leyes, ya que el artículo 13 le otorgó al Congreso la facultad exclusiva de dictar decretos y en el artículo 14 se le otorgaron otras atribuciones:

> "**ARTÍCULO 13**.- **Pertenece exclusivamente al Congreso** General **dar leyes y decretos**:
> I a XX..."
>
> "**ARTÍCULO 14**.- **En la Constitución se fijarán otras atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso** de la federación, y modo de desempeñarlas, como también las prerrogativas de este cuerpo y de sus individuos."

Esta facultad exclusiva del Congreso para dictar leyes o decretos ya no se vio reflejada en el texto constitucional, además, resulta significativo que en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana se establezca que al Poder Legislativo la Constitución le otorgará otras atribuciones generales, especiales y económicas, sin que éstas se especificaran.

La primera Constitución que entró en vigor en México fue aprobada el 3 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente, adopta como forma de gobierno el sistema federal contra los argumentos de varios ilustres constituyentes como Servando Teresa de Mier, quién señaló: "en el norte se federaron estados separados e independientes, en tanto que federados nosotros estando unidos es dividirnos".[256]

La Constitución de 1824 contenía 171 artículos y el articulado de esta Constitución refleja de sobremanera la preocupación de sus autores por dar las bases de organización y funcionamiento del nuevo gobierno y de la división de poderes (que se refieren en los artículos 6º al 144), dejando de lado las garantías fundamentales de los individuos, apenas y se mencionan (artículo 61 fracción IV); no proscribe expresamente la esclavitud (pese a que por Decreto del 11 de julio de 1824 se había prohibido el comercio y tráfico de esclavos), tampoco abole fueros ni prerrogativas de clase, por lo que se puede afirmar que esta Constitución resulta orgánica[257] y en el Título Tercero se dedicó una sección completa, que comprendía del artículo 34 al 46, para regular las atribuciones internas de las Cámaras, estableciendo en el artículo 47 que las resoluciones del Congreso sólo podrían tener el carácter de leyes o decretos.

> "**ARTÍCULO 47**. **Ninguna resolución** del **Congreso** General **tendrá otro carácter**, **que** el de **ley** o **decreto**."

Esta Constitución fue la primera del México independiente y es el primer antecedente constitucional en el que se determina el carácter que tendrán las resoluciones que emite el Congreso en el desempeño de sus funciones. El texto constitucional ya no le otorga al Congreso la exclusividad para dictar leyes o decretos que le daba el artículo 13 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana

256 Calvillo, Manuel (Compilador). *La República Federal Mexicana: gestación y nacimiento*. Segunda edición, Editorial El Colegio de México - El Colegio de San Luis, México, 2003, pág. 564.

257 Rives Sánchez, Roberto. *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la Fiscalización y Rendición de Cuentas.* Primera edición, Editorial Diseño 3, México, 2015, pág. 50.

de 1824, pero sí establece de forma tajante que el Congreso sólo podrá dictar dos tipos de resoluciones: leyes o decretos.

Por otra parte, la Constitución Federal de 1824 no contiene un artículo específico que nos hable de las resoluciones económicas, sin embargo, en el Título Tercero, en la Sección Cuarta, que se titula "De las funciones económicas de ambas Cámaras y prerrogativas de sus individuos", en su artículo 46 señala:

> "**ARTÍCULO 46**.- **Cada Cámara** y también las juntas de que habla el artículo 36, **podrán librar** las **órdenes** que crean convenientes, **para que tengan efecto sus resoluciones** tomadas a virtud de las funciones que a cada una comete la Constitución en los artículos 35, 36, 39, 40, 44 y 45; y **el presidente** de los Estados Unidos **las deberá hacer ejecutar**, **sin poder hacer observaciones** sobre ellas."

Este artículo le otorgaba a cada Cámara la facultad de librar las órdenes que fueren necesarias para que se cumplieran sus resoluciones en materia de: calificación de las elecciones de los miembros del Poder Legislativo; para compeler a que concurrieran a las sesiones los legisladores que se encontraban ausentes; para hacer valer sus resoluciones cuando actuaba como gran jurado; y, en el caso de indemnización de los diputados y senadores integrantes del Poder Legislativo. Estas órdenes debían ser observadas por el titular del Poder Ejecutivo sin que éste pudiera hacer observaciones sobre ellas.

Resulta interesante conocer el artículo 171 de la Constitución Federal de 1824, el cual señalaba que:

> "**ARTÍCULO 171**.- **Jamás se podrán reformar los artículos** de esta Constitución y de la acta constitutiva **que establecen la** libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, **forma de gobierno**, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados".

No obstante la prohibición señalada en el artículo mencionado, el 4 de enero de 1835 se instaló un nuevo Congreso con mayoría centralista y conservadora, el cual manifestó en mayo del mismo año estar investido por la voluntad del pueblo para reformar la Constitución de 1824, por lo que se proclamó como el Tercer Congreso Constituyente y declaró que podía modificar la forma de gobierno, "se criticó al

sistema federal como origen de las desgracias del país y de la ineficiencia de aparato administrativo; se le calificó un sistema imitativo del estadounidense, más que del adecuado a las necesidades y costumbres del país."[258]

El 23 de octubre de 1835 se aprobó el documento denominado "Bases Constitucionales" expedido por el Congreso Constituyente que dio fin al sistema federal, instituyó el centralismo y creó al Supremo Poder Conservador. La nueva Constitución fue aprobada en su totalidad el 21 de diciembre de 1836 y su texto se entregó al gobierno el 30 del mismo mes, se dividió en siete estatutos, por lo que ese paquete legislativo se conoce como las Siete Leyes Constitucionales. Paralelamente a las labores del Congreso Constituyente se desarrollaba la guerra con Texas, que trajo como consecuencia para México la pérdida de ese territorio. Desde luego, se hacía caso omiso del artículo 171 de la Constitución de 1824, por lo que Ignacio Burgoa Orihuela considera que "La Constitución centralista de 1836 es hija espuria de un Congreso que, no obstante que emanó de la Constitución de 1824, se erigió en 'Constituyente', violando con todo el ordenamiento que le dio vida jurídica".[259]

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente en 1835, no hacían referencia a las resoluciones del Congreso, sin embargo, la Constitución de 1836 fue la primera en definir y distinguir los conceptos de ley y decreto, señalando que la ley tiene un contenido más amplio, "el interés común", en cambio dispone que el decreto se refiere a contenidos específicos en cuanto a sujetos, espacios y tiempos. Felipe Tena Ramírez, al respecto ha señalado que "en el sentir de Rabasa, es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positivas".[260]

---

258 Ídem, pág. 72.

259 Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales.* Vigésima segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1989, pág. 131.

260 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit., pp. 284 y 285.

En la tercera ley que se tituló “Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes”, en el artículo 43, señalaba acerca del carácter que tendrían las resoluciones del Congreso:

> “**ARTÍCULO 43**.- **Toda resolución del Congreso** General tendrá el **carácter** de **ley o decreto**.
>
> **El primer nombre** corresponde a las que versen sobre **materia de interés común**, dentro de la órbita de atribuciones del poder legislativo.
>
> **El segundo** corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean solo **relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas**.”

Para la Constitución centralista de 1836, la ley y el decreto son formalmente legislativos, pero en cuanto a su generalidad la ley es más amplia que el decreto, toda vez que aquella tiene como finalidad el interés común mientras que el decreto se refiere a cuestiones concretas relativas a tiempo, lugar, corporaciones, establecimientos o personas. Por otro lado, en esta Constitución aparece por primera ocasión el concepto resoluciones económicas, ya que el artículo 51 establecía:

> “**ARTÍCULO 51**.- **Cada** una de las **Cámara**s **puede**, sin intervención de la otra:
>
> I. **Tomar resoluciones** que no pasen de **económicas**, **relativas al local** de sus sesiones, **al** mejor **arreglo** de su **secretaría y** demás **oficinas** anexas, al **número**, **nombramiento y dotación** de sus **empleados**, **y** a todo su **gobierno** puramente **interior**.
>
> II...”

Las materias que podían ser objeto de resoluciones económicas, aparentemente se encuentran muy limitadas ya que éstas se referían: a) El inmueble donde sesionaría el órgano colegiado; b) La organización, atribuciones y funciones de la Secretaría y oficinas anexas; c) El personal de apoyo al trabajo legislativo; y, d) todo lo referente a su gobierno interior. Este último supuesto es precisamente el que le da gran amplitud a la materia que podía ser objeto de las resoluciones económicas, ya que éstas tenían como objetivo el regular cualquier aspecto relativo al gobierno interno de la cámara.

En 1843 se crea un nuevo texto constitucional denominado Bases de la Organización Política de la República Mexicana, conocidas como Bases Orgánicas,

las cuales establecieron lo que se ha llamado la Segunda República Centralista, adopta la forma de gobierno de República representativa y popular, asimismo desaparece el Supremo Poder Conservador, "este nuevo documento resultaba ser antireformista pues conservaba expresamente los fueros eclesiásticos y militares; sin embargo, y buscando conciliar al grupo liberal, incluyó algunas garantías individuales: se reconoció la necesidad de dar independencia a los poderes".[261]

La Constitución de 1843 nuevamente se circunscribe a señalar que las resoluciones que emita el Congreso serán leyes o decretos, eliminando la definición que la Constitución de 1836 daba a estos conceptos y sin aportar ninguna otra. El artículo 64 de estas Bases señalaba lo siguiente:

> "**ARTÍCULO 64. Toda resolución** del **Congreso** tendrá el **carácter** de **ley o decreto**."

Por otro lado, las Bases Orgánicas ya no se refieren a las resoluciones económicas y sólo señalan en su artículo 68 aquello que pueden realizar cada una de las cámaras.

> "**ARTÍCULO 68. Corresponde a cada una de las Cámaras, sin intervención de la otra, el arreglo de** sus respectivas **oficinas, el nombramiento, designación de número y dotación de los empleados en ellas**, a quienes expedirá sus despachos el Presidente de la República, y cuando cada una resuelva por sí en estos puntos tendría fuerza de ley: les corresponde, **asimismo, arreglar la policía interior del local de sus sesiones: calificar las elecciones de sus individuos**: resolver las dudas que ocurran sobre ellas, **y todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones.**"

Dentro de los supuestos establecidos en el artículo citado, encontramos varios que en la Constitución de 1836 eran objeto de resoluciones económicas tales como: a) El arreglo de sus respectivas oficinas; y b) El nombramiento, dotación y número de sus empleados. Por otro lado establece nuevos supuestos: a) Arreglar la policía interior; b) Calificar y resolver dudas sobre las elecciones de sus individuos; y c) Todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones.

Después de los sacudimientos políticos y de las oscilaciones constitucionales, en plena guerra con Estados Unidos se aprobó el Acta de Reformas Constitucionales

[261] Rives Sánchez, Roberto. Op. cit., pág. 89.

de 1847, instrumento que reivindicó a la Constitución de 1824 y con ella el sistema federal, ya que en su parte introductoria señaló: “Que la Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas el 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República”.[262]

El Acta de Reformas Constitucionales de 1847 no incluyó ninguna mención sobre las resoluciones del Congreso y por tal motivo se estuvo a lo dispuesto por la Constitución de 1824, es decir, que las resoluciones del Congreso tendrían el carácter de ley o decreto tal como lo establecía el artículo 47, que ya mencionamos.

El 5 de febrero de 1857 se juró una nueva Constitución, “era fruto de un año de debates en el Congreso Constituyente, los diputados centraron su atención en sus preocupaciones ideológicas –derechos del hombre, estructura de gobierno, religión, etc. – y dieron poca atención a los asuntos de la tenencia de la tierra y gobierno local en el México rural. Se estableció que los derechos del hombre son las bases de las instituciones sociales”.[263] Destacaron las intervenciones de insignes diputados como Francisco Zarco, Ponciano Arriaga y Mariano Otero. La nueva Constitución restauraba el federalismo y adoptó el sistema unicameral. Por otro lado, interrumpió la tradición establecida por el artículo 47 de la Constitución de 1824 de señalar que las resoluciones del Congreso tendrían el carácter de ley o decreto.

En la relatoría que hace Francisco Zarco sobre las sesiones del constituyente de 1856-1857, nos dice que cuando se discutió el artículo relativo al carácter que deberían tener las resoluciones que emitiera el Congreso, intervino el diputado por Jalisco Espiridión Moreno, quien se encontraba inconforme con la propuesta de redacción de dicho artículo, en el que se establecía que toda resolución del Congreso no tendría otro carácter que el de ley o acuerdo económico:

---

262 Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. *Las Constituciones Mexicanas. 1814-2003*, Tomo I, Editorial Mexicana Digital de Impresión, México, 2004, pág. 251.

263 Rives Sánchez, Roberto. Op. cit., pág. 133.

> "El Sr. Moreno cree conveniente que las resoluciones del Congreso tengan el carácter de ley o decreto y establece la distinción de que la ley se refiere a un objeto general y el decreto a un objeto particular.
>
> El Sr. Guzmán dice que la Comisión tuvo presentes las observaciones del señor preopinante; pero temió que las distinciones dieran lugar a abusos, y creyó que toda resolución legislativa del Congreso General no puede tener más carácter que el de ley.
>
> El artículo es aprobado por unanimidad de los 79 diputados presentes".[264]

A pesar de la observación del diputado Espiridión Moreno, la redacción definitiva que se plasmó en el texto original de la Constitución de 1857, no fue modificada y quedó como sigue:

> "**ARTÍCULO 64**.- **Toda resolución del Congreso** no **tendrá** otro **carácter** que el **de ley o acuerdo económico**. Las Leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente y dos Secretarios, y los acuerdos económicos por solo dos Secretarios."

Es la primera ocasión que una Constitución elimina al decreto y señala que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de acuerdo económico. El ilustre Diputado del Congreso Constituyente de 1856, don José María del Castillo Velasco en su libro *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano* señala que "no carece de importancia la determinación de qué sean los acuerdos económicos. Sin duda alguna que son aquellas resoluciones que no afectan directamente más que al Congreso mismo. El nombre lo demuestra así: económico es decir, aquello que toca á la economía del Congreso, á su vida interior, y no á la Federación ni al hombre. La diferencia que hace el artículo constitucional es bien clara: leyes ó acuerdos económicos. Las leyes tocan á la sociedad en su conjunto ó en sus partes, los acuerdos económicos únicamente al Congreso".[265]

No obstante el señalamiento realizado por el ilustre jurista José María del Castillo Velasco, la Constitución de 1857 omitió decir qué asuntos deberían resolverse por medio de las leyes y cuáles por medio de los acuerdos económicos,[266] omisión que

---

264 Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente de 1857*. Imprenta I. Editorial Escalante, México, 1916, reimpreso por el Instituto Nacional de Estudios Histórico de la Revolución Mexicana, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1987, pág. 587.

265 Del Castillo Velasco, José María. *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano.* Facsimilar de la edición Príncipe 1871. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pág. 139.

266 En el Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión del 4 de diciembre de 1857 en su Sección Cuarta de los Asuntos Económicos, Capítulo I De su

dio "por resultado que un Congreso apasionado y arbitrario... declarara por medio de un acuerdo económico, la nulidad de la elección municipal de la capital de la República".[267]

La Guerra de Reforma, la invasión francesa y el imperio de Maximiliano impidieron en la práctica la vigencia de la Constitución; superada esta etapa el Presidente Juárez inició algunas acciones encaminadas a reformar la Constitución para alcanzar el equilibrio de los poderes, consistentes en "restablecer la segunda cámara, como un mecanismo para dividir el poder ejercido por el órgano Legislativo y darle mayores márgenes a la elección del Ejecutivo".[268]

Sin embargo, el procedimiento establecido por la propia Constitución para llevar a cabo la reforma, consistente en la votación favorable de las dos terceras partes de los diputados presentes y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, por las circunstancias políticas imperantes de la época, eran imposibles de cumplir.

> "Consciente de las escasas posibilidades de lograr en breve tiempo una reforma constitucional ortodoxa, el Presidente Juárez intentó un procedimiento plebiscitario de excepción, no previsto en la Constitución, a cuyo efecto, el 14 de agosto de 1967 expidió la *Convocatoria para la elección de los poderes federales*, en cuyo 4º Considerando estimaba oportuno formular una especial apelación al pueblo a fin de que, a la par de emitir su voto para elegir a sus representantes, expresara su libre y soberana voluntad acerca de autorizar o no la siguiente Legislatura del Congreso de la Unión, para reformar y adicional la Constitución en puntos específicos relativos al equilibrio de los supremos poderes de la Unión; y para que expresara

---

Naturaleza, en el artículo 192 señala: "Supuesto que toda resolución del Congreso no puede tener otro carácter que el de ley o acuerdo económico, será materia de acuerdo económico todo lo que no sea dispensa o aclaración de una ley, o que no se abrace una medida de interés general". Lujambio, Alonso y Estrada Michel, Rafael. *Tácticas Parlamentarias Hispanoamericanas. La influencia de los Reglamentos para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz en el Derecho Parlamentario de México.* Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2012, pág. 246.

267 Rodríguez Fernández, Ramón. *Derecho Constitucional*. Segunda edición, Imprenta en la calle de Hospicio de San Nicolás, México, 1875, pág. 648.

268 Valadés, Diego. *El Control del Poder.* Op. cit., pág. 152.

> asimismo su voluntad sobre los puntos equivalentes de las Constituciones particulares de los estados".[269]

El procedimiento propuesto para reformar la Constitución no prosperó, la prensa de la época lo combatió enérgica, fundada y resueltamente, además diversos gobernadores amagaron con una rebelión armada.

Ante la necesidad de realizar algunos ajustes en el texto constitucional, el 13 de diciembre de 1867 el Presidente de la República licenciado Benito Juárez propuso al Congreso, por medio de su Secretario de Gobernación Sebastián Lerdo de Tejada, diversas reformas a la Constitución; esta iniciativa fue presentada en términos generales, es decir, no se propuso el texto de los artículos a modificarse "para que el Congreso con sus superiores luces pueda acordar el desarrollo de ellas si las considera dignas de ser aprobadas".[270] Las reformas constitucionales propuestas, consistían básicamente en cinco puntos:

> "**1°** Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo.
>
> **2°** Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo á las primeras resoluciones del Poder Legislativo, para que no se puedan reproducir sino por dos tercios de votos de la Cámara o cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.
>
> **3°** Que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales sino por escrito, fijándose si serán directamente del Presidente de la República o de los Secretarios del despacho.
>
> **4°** Que la Diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
>
> **5°** Que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia."[271]

Ante esta necesidad de reformas, el 24 de diciembre de 1869 se presentó un dictamen que agrupaba la iniciativa del Ejecutivo, así como varias iniciativas de legislaturas locales y de diputados. En la parte expositiva, el dictamen contenía los

---

269 Fernández Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo*. Op. cit., pp. 205-206.
270 Piza, Agapito. *Historia Parlamentaria de la Cámara de Senadores*, Tomo I, Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, México, 1882, pág. 5.
271 Ídem, pp. 5 y 6.

argumentos en los que se basaban las propuestas de modificación de los diferentes artículos constitucionales y en relación con las resoluciones del Congreso, se hizo referencia a la discusión que hubo en el constituyente de 1856-1857, para después señalar que:

> "La ley por su propia esencia tiene un carácter de generalidad; uno de los jurisconsultos más célebres por su talento, y por su inflexible honradez, define la ley en estos términos: 'La ley es un precepto común, una resolución de los varones prudentes: el castigo de los delitos que se cometen espontáneamente ó por ignorancia: la garantía común de la República.' y el orador griego Demóstenes dijo: 'todos los que residen en una república deben arreglar su vida conforme á la prescripción de la ley.' ¿Qué tienen que hacer, en efecto, los vecinos de los Estados con una resolución legislativa que afecte á los habitantes del Distrito Federal, ó á los del Territorio de la Baja-California? La comisión opina que debe reformarse el artículo 64, estableciendo la distinción entre ley, decreto y acuerdo económico; y así lo propone al Congreso".[272]

El dictamen propuso la siguiente redacción para el artículo 64 constitucional referente a las resoluciones del Congreso:

> "**ARTÍCULO 64**. **Toda resolución** del **Congreso** general **tendrá** el **carácter** de **ley o decreto**. El **primer nombre** corresponde a las que versen sobre **materias de interés común**, dentro de la órbita de las atribuciones del Poder Legislativo.
>
> El **segundo** corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean solo **relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas**.
>
> Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el presidente de la Cámara en que tuvieren su origen, y por un Senador y un Diputado Secretarios.
>
> **Cada** una de las **Cámara**s **puede** sin intervención de la otra:
>
> I. **Dictar resoluciones que no pasen de económicas**, **relativas** al **local** de sus **sesiones**, al mejor **arreglo** de su **secretaría y** demás **oficinas** anexas, al número, nombramiento y dotación de sus **empleados**, y á todo su **gobierno puramente interior**.
>
> II. Comunicarse entre sí y con el ejecutivo, por escrito ó por medio de comisiones de su seno.
>
> Las resoluciones económicas se comunicarán para su cumplimiento al Ejecutivo, firmados por solo dos secretarios".[273]

La propuesta contenida en el dictamen retoma la forma como fueron reguladas las resoluciones del Congreso en la Constitución centralista de 1836, ya que además de integrar a los decretos como parte de las resoluciones del Congreso, define

272 Ídem, pág. 24.
273 Ídem, pág. 27.

nuevamente los conceptos ley y decreto. Por otro lado, nuevamente señala que cada cámara puede tomar resoluciones que no pasen de económicas, describiendo a qué se refieren estas resoluciones y eliminando el concepto acuerdo económico.

Desde que se elaboró el dictamen sobre diversas reformas y adiciones a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que se referían principalmente al Poder Legislativo Federal, sobresaliendo la reimplantación del sistema bicamaral, tuvieron que pasar más de cuatro legislaturas hasta su aprobación definitiva, "esta iniciativa fue discutida apasionada y detalladamente durante cuatro legislaturas, y sólo se aprobó hasta el 30 de octubre de 1874, en el Séptimo Congreso nacional".[274]

Desde que se presentó el dictamen en comento en el año de 1869 hasta su aprobación en 1874, se llevaron a cabo adiciones y enmiendas a varios artículos que contenía el mismo, como resultado de diversas propuestas de distintos diputados.

El 30 de octubre de 1874 la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso presentó un nuevo dictamen manifestando que la reforma constitucional relativa al restablecimiento del Senado había sido aprobada por dieciocho legislaturas, por tal motivo el 13 de noviembre de 1874, el Presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada manda publicar el decreto del Congreso de la Unión que reforma la Constitución de 1857, el cual entró en vigor el 16 de septiembre de 1875.

Con esta reforma al artículo 64 de la Constitución de 1857, regresa a la fórmula tradicional de considerar que toda resolución del Congreso puede tener el carácter de ley o decreto, además de integrar en el artículo 72 a las resoluciones económicas, en los siguientes términos:

> "**ARTÍCULO 64**.- **Toda resolución del Congreso** tendrá el **carácter de ley o decreto**. Las leyes y decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras

[274] Alcocer V., Jorge (Coordinador General). *Directorio del Congreso Mexicano. LVIII Legislatura 2000/2003*, Nuevo Horizonte Editores, México, 2001, pág. 582.

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.)".

"**ARTÍCULO 72**.- El Congreso tiene facultad:
I a XXXII...
A a B...
...
C. **Cada una de las Cámaras, puede sin intervención de la otra**:
I. **Dictar resoluciones económicas** relativas a su régimen interior.
II a IV...."

El texto de la reforma constitucional, en lo referente a las resoluciones del Congreso, nuevamente deja sin definir los conceptos de ley y decreto, al respecto el C. Mariano Coronado al comentar los artículos de la Constitución de 1857 señala que "aunque genéricamente ley es una disposición solemne del Poder Legislativo, llámese con especialidad así la que tiene un carácter general, a diferencia del decreto que versa sobre intereses particulares".[275]

Por otro lado, con la reforma ya no se hace referencia a los supuestos que podían ser objeto de resoluciones económicas. Isidro Montiel y Duarte señaló que "la primitiva Constitución de 1857, dividía los actos del Poder Legislativo en leyes y acuerdos económicos; más la reforma declara que las disposiciones legislativas se dividen en leyes y decretos, pero sin desconocer los acuerdos que en nuestro primitivo Derecho Constitucional figuraban en la categoría de órdenes, pues realmente son acuerdos las disposiciones relativas a asuntos económicos y aun las que se refieren a otros, que sin serlo, no necesitaban resolverse por medio del formal decreto".[276] Como podemos observar, desde el siglo XIX, prestigiados constitucionalistas consideraron a las resoluciones económicas como acuerdos.

Con la Revolución "los años de lucha armada arrojaron destrucción material en el país, pérdidas en vidas humanas, producción económica, desorganización social y administrativa, desaparecieron la seguridad, la confianza, el crédito; la hacienda

275 Coronado, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional*. Tercera edición, Editorial CH. Bouret, México, 1906, pp. 140 y 141.

276 Montiel y Duarte, Isidro. *Tratado de las Leyes y su Aplicación*, José María Sandoval Impresor, México, 1877, pp. 21 y 22, edición facsimilar realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

pública sufrió un agudo desequilibrio, etc. Dentro de estas circunstancias el Congreso Constituyente analizó, discutió y enmendó el proyecto de reformas a la Constitución enviado por Carranza… Esta Constitución mantuvo prácticamente la misma estructura capitular que su antecesora."[277]

La nueva Constitución fue promulgada el 5 de febrero del año de 1917 y en relación con las resoluciones del Congreso conserva el mismo texto que la Constitución reformada de 1857. Esa similitud se debe a que durante las sesiones del Constituyente de 1916-1917, se presentó como proyecto de artículo 70, el propuesto por el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, y en la sesión ordinaria del viernes 5 de enero de 1917, se leyó su dictamen:

> "Ciudadanos diputados:
>
> El artículo 70 del Proyecto del C. primer jefe, es igual al artículo 64 de la Constitución de 1857, y en virtud de no presentar dificultad su observancia, la Comisión propone la aprobación de dicho precepto."[278]

En la 32ª sesión ordinaria del Constituyente, celebrada el sábado 6 de enero de 1917, el artículo 70 fue aprobado sin discusión por unanimidad de votos. Este artículo constitucional, hasta la fecha no ha sufrido modificaciones en su primer párrafo, sólo fue adicionado mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, en la cual se añadieron tres párrafos para otorgarle autonomía al Congreso para expedir y promulgar su ley orgánica, la cual no puede ser vetada por el titular del Poder Ejecutivo y no necesita de promulgación para tener vigencia, además, estableció que la Ley Orgánica del Congreso determinaría las formas y procedimientos para la agrupación de diputados.

Por su parte, la fracción I del artículo 77 constitucional, que señala que cada una de las Cámaras puede dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, no ha sido objeto de reforma alguna y únicamente se ha modificado en dos

277 Rives Sánchez, Roberto. Op. cit., pág. 216.

278 Pedroza de la Llave Susana Thalía. *Comentarios al artículo 70 constitucional*. En *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Quinta edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tomo VII, México, 2000, pág. 651.

ocasiones la fracción IV de este artículo: la primera, el 15 de diciembre de 1986 para precisar que en el caso que ocurra la vacante de algún diputado electo mediante el principio de representación proporcional, ésta será cubierta por el candidato del mismo partido que siga en el orden de la lista regional correspondiente, después de haber concluido con todas las asignaciones originales; y la segunda, el 29 de octubre de 2003 para señalar que la sustitución de diputados electos por el principio de representación proporcional se debería llevar a cabo conforme lo establecido en el artículo 63 constitucional.

No obstante que la CPEUM vigente no contempla la facultad del Poder Legislativo de dictar acuerdos, éstos son formulados y aprobados por los órganos legislativos que integran el Congreso de la Unión, las Cámaras y la Comisión Permanente, por ello resulta de suma importancia que la carta fundamental establezca textualmente esta facultad, como sí la instituye para el Poder Judicial y para el Poder Ejecutivo.

2 Las resoluciones de los congresos locales en las constituciones de las entidades federativas[279]

Después de analizar la evolución en las diferentes constituciones, así como de la forma en que regularon las resoluciones que emitía el Congreso y cada una de sus cámaras de manera independiente, desde la Constitución de Cádiz hasta la de 1917, ahora procederemos a estudiar y comparar cómo regulan esta materia las diversas constituciones de las entidades federativas.

Sin embargo, es importante señalar que conforme lo establece el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, los ordenamientos legales aplicables al Distrito Federal que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de este Decreto, continuarán aplicándose hasta que inicie la

279 La información de este apartado, relativa a las constituciones de las entidades federativas de la República Mexicana, está disponible en la página de Internet www.ordenjuridico.gob.mx donde hay un link hacia los diferentes congresos locales. Consultada el 3 de junio de 2016.

vigencia de aquéllos que lo sustituyan; por lo anterior y para efectos de esta investigación se tomará como aplicable lo relativo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, toda vez que la Constitución de la Ciudad de México, conforme lo establece el artículo Séptimo Transitorio del Decreto mencionado, deberá quedar aprobada a más tardar el 31 de enero de 2017.

De esta manera, primeramente señalaremos las Constituciones que no contienen un artículo específico que establezca textualmente el carácter que tendrán las resoluciones que dicte el Congreso Estatal, siendo éstas: la de Aguascalientes, Baja California, Guerrero, Jalisco, Querétaro y Quintana Roo. En las constituciones mencionadas no existe un artículo que expresamente señale el carácter que tendrán las resoluciones que tome la legislatura local, sin embargo, a lo largo del propio cuerpo normativo, principalmente en el apartado de las atribuciones del Congreso, se mencionan los conceptos ley o decreto, sin definir su sentido y alcance, además de no señalar expresamente que se tratan de resoluciones que emite ese órgano legislativo.

Por otra parte, algunas constituciones locales contienen un artículo específico que señala que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto, sin embargo, no definen estos conceptos, tal es el caso de las constituciones de las entidades federativas de: Chiapas y Puebla, así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

a) La Constitución Política del Estado de Chiapas, en su artículo 29, determina el carácter de las resoluciones del Congreso Local, de la siguiente manera:

> "**ARTÍCULO 29**.- **Las resoluciones del Congreso del Estado tendrán el carácter de ley o decreto**, serán firmadas por el presidente y por un secretario del Congreso y se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación."

b) La Constitución Política del Estado Libre y soberano de Puebla en su artículo 56, se refiere a las resoluciones del Congreso Estatal de la forma siguiente:

> "**ARTÍCULO 56**.- **Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Ley o Decreto** y para su promulgación y publicación se comunicarán al Ejecutivo, firmados por el Presidente y los Secretarios."

c) Por último, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 40 dispone lo siguiente:

> "**ARTÍCULO 40**.- **Toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de ley o decreto.** Las leyes y decretos se comunicarán al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Presidente y por un Secretario de la Asamblea, en la siguiente forma: 'La Asamblea Legislativa del Distrito Federal decreta': (texto de la ley o decreto)."

En tercer término, resulta significativo que ninguna constitución local incluya expresamente a las resoluciones económicas, sólo las constituciones de las entidades federativas de Colima, Hidalgo y Morelos, mencionan a los acuerdos económicos.

a) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima:

> "**ARTÍCULO 39**.- **Las resoluciones del Poder Legislativo tendrán el carácter de Decreto-Ley, Decreto y Acuerdo**. Las Leyes y Decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente y los Secretarios y los Acuerdos solamente por los Secretarios."
>
> "**ARTÍCULO 49**.- Los asuntos que sean materia de **acuerdo económico** se sujetarán a los trámites que fije la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento."

b) Constitución Política del Estado de Hidalgo:

> **"ARTÍCULO 55.- Toda resolución del Congreso no tendrá más carácter que el de Ley, Decreto o Acuerdo económico**. Los trámites para la formación de los decretos serán los mismos que se determinarán para las leyes; los de los acuerdos económicos serán determinados por la Ley Orgánica del Poder Legislativo."

c) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos:

> "**ARTÍCULO 38**.- **Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de leyes, decretos o acuerdos económicos.** Las leyes y decretos se remitirán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los Secretarios, y los acuerdos económicos solo por los Secretarios.
>
> **El Congreso expedirá la ley que en lo sucesivo regulará su estructura y funcionamiento interno**, la cual no podrá ser vetada ni requerirá promulgación expresa del Ejecutivo estatal para tener vigencia."

Estas tres constituciones mencionan a los acuerdos económicos como parte de las resoluciones que pueden dictar sus congresos locales. Sobre el particular existen algunos autores, como Jorge Madrazo, que considera que el acuerdo económico es

igual a una resolución económica: "Acuerdo económico, llámese también resolución económica".[280]

Por otro lado, las Constituciones de Hidalgo y Morelos sí hacen referencia expresa a que los acuerdos económicos son resoluciones del Congreso, en el caso de la Constitución de Colima considera como parte de las resoluciones que puede dictar el órgano legislativo local a los acuerdos, pero además, establece la existencia de acuerdos económicos señalando que los asuntos que sean materia de éstos se sujetarán a los trámites que fije la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha Entidad Federativa y su Reglamento, con lo que da la apariencia de que se trata de dos conceptos diferentes.

En cuarto lugar, podemos mencionar que existen constituciones locales que señalan además de la ley o decreto, a los acuerdos como parte de las resoluciones que puede dictar ese órgano legislativo, en algunas ocasiones definen estos conceptos y en otras no. Primeramente comentaremos las constituciones locales que no definen ninguno de estos conceptos, tal es el caso de las constituciones de los Estados de Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, México, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas:

a) Constitución Política del Estado de Campeche:

> "**ARTÍCULO 44**.- **Las resoluciones del Congreso tendrán carácter de ley, decreto, iniciativa,** ante el Congreso de la Unión **o acuerdo**. Para su sanción, promulgación y publicación, las leyes y decretos se enviarán al Gobernador del Estado, firmados por el Presidente y los dos Secretarios de la Directiva del Congreso. Los acuerdos requerirán sólo de la firma de los dos Secretarios y no ameritarán sanción ni promulgación del Ejecutivo."

b) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima:

> "**ARTÍCULO 39**.- **Las resoluciones del Poder Legislativo tendrán el carácter de Decreto-Ley, Decreto y Acuerdo**. Las Leyes y Decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente y los Secretarios y los Acuerdos solamente por los Secretarios."

---

280 Madrazo, Jorge. *Definición del concepto Acuerdo Económico*. En: Carbonell Sánchez, Miguel. *Diccionario de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 10.

"ARTÍCULO 49.- Los asuntos que sean materia de **acuerdo económico** se sujetarán a los trámites que fije la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento."

c) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango:

"**ARTÍCULO 79**.- Las iniciativas se turnarán a la Comisión que corresponda para dictamen y en su discusión y resolución se seguirán los trámites que señale la ley.

Toda resolución del Congreso del Estado, tendrá el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa.

En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos requisitos que para su formación.

Ninguna iniciativa que sea desechada por el Congreso del Estado podrá ser presentada de nuevo en el mismo año de ejercicio constitucional."

d) Constitución Política para el Estado de Guanajuato:

"**ARTÍCULO 57**.- **Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Leyes, Decretos o Acuerdos**.
…"

e) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México:

"**ARTÍCULO 57**.- **Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo.** Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia, salvo aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto.

Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los secretarios, y los acuerdos por los secretarios.

Las iniciativas al Congreso de la Unión se comunicarán también con la firma del Presidente y los secretarios."

f) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León:

"**ARTÍCULO 80**.- **Ninguna resolución de la Legislatura tendrá otro carácter que el de ley, decreto o acuerdo**."

g) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca:

"**ARTÍCULO 49**.- **Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de Ley, Decreto, Iniciativa** ante el Congreso de la Unión, **o acuerdo**. La Ley Reglamentaria determinará la forma y términos de las mismas."

h) Constitución Política del Estado de San Luis Potosí:

"**ARTÍCULO 64**.- **Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa** al Congreso de la Unión."

i) Constitución Política del Estado de Sinaloa:

"**ARTÍCULO 42**. **Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley, Decreto o Acuerdo**. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente del Congreso, y por los Secretarios; y los acuerdos, en todo caso, firmados sólo por los dos Secretarios."

j) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco:

"**ARTÍCULO 28**.- **Toda resolución que al respecto expida el Congreso tendrá el carácter de ley, decreto, acuerdo, e iniciativa** ante el Congreso de la Unión. Las dos primeras, cumplido el proceso legal, una vez firmadas por el Presidente y el Secretario se remitirán al titular del Poder Ejecutivo para su sanción y promulgación.

Asimismo, en los términos que se establezcan en la ley orgánica se podrán emitir acuerdos parlamentarios, puntos de acuerdo y acuerdos de Comisión."

k) Constitución Política del Estado de Tamaulipas:

"**ARTÍCULO 75**.- **Las resoluciones del Congreso tendrán carácter de ley, decreto o acuerdo**.

Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente y los Secretarios del Congreso, empleándose la siguiente formula: 'El Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, decreta: (texto de la ley o decreto)', y los acuerdos serán suscritos únicamente por los Secretarios."

l) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala:

"**ARTÍCULO 45**.- **Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de leyes, decretos o acuerdos.** Los acuerdos serán autorizados por los secretarios de la Mesa Directiva. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el presidente y los secretarios de la Mesa Directiva y se promulgarán en esta forma: 'El Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, a nombre del pueblo, Decreta': (texto de la Ley o Decreto)."

m) Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:

"**ARTÍCULO 38**. Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de **ley, decreto, acuerdo o iniciativa ante el Congreso de la Unión**."

n) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán:

"**ARTÍCULO 29**.- **Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley, Decreto o Acuerdo**. Las Leyes o Decretos se comunicarán al Poder Ejecutivo firmados por el Presidente y los Secretarios, y se promulgarán en esta forma: 'El Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán, decreta: (texto de la Ley o Decreto)'."

o) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas:

> "**ARTÍCULO 64. Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo**; las leyes y los decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los Secretarios y se dictarán en esta forma:
>
> 'La Legislatura del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en nombre del Pueblo, decreta: (aquí el texto de la ley o decreto). Comuníquese al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación.'
>
> Los acuerdos deberán firmarse únicamente por los Secretarios."

Como podemos observar todas las constituciones mencionadas consideran que las resoluciones que dicten sus Legislaturas tendrán el carácter, cuando menos, de ley, decreto o acuerdo, sin embargo, la Constitución del Estado de Colima no menciona a la ley como una resolución del Congreso sino que habla del Decreto-Ley.

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* señala que el término decreto-ley "proviene de la doctrina francesa que surgió con la gran depresión, cuando las circunstancias económicas y las condiciones de emergencia creadas por la guerra, facultaron al presidente para expedir decretos que reformaban ciertas leyes, con la autorización y ulterior aprobación del propio legislador; de ahí el nombre, decretos en origen que son convalidados como leyes",[281] por otra parte el *Diccionario de Derecho Constitucional* señala que debe entenderse por decreto-ley "la disposición de carácter legislativo emitida por vía de excepción por el titular del Poder Ejecutivo o por quien lo detenta".[282]

Nosotros consideramos que la Constitución de Colima no utiliza el concepto decreto-ley en el sentido que señalan las definiciones mencionadas, es decir, como la ley emanada del Poder Ejecutivo, ya sea o no, con autorización del Poder Legislativo; más bien creemos que se trata de leyes formuladas por el órgano legislativo y promulgadas por el Poder Ejecutivo.

---

281 González Oropeza, Manuel. *Definición del concepto Decreto-ley*. En Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.* Op. cit., pág. 324.

282 Fernández Ruiz, Jorge. *Definición del concepto Decreto-ley*. En: Carbonell Sánchez, Miguel. *Diccionario de Derecho Constitucional.* Op. cit., pág. 124.

Como parte de las constituciones que señalan a los acuerdos como una de las resoluciones que puede dictar el Congreso del Estado, distinta de la ley o el decreto y que además definen estos conceptos, tenemos a las constituciones de los Estados de Chihuahua, Coahuila, Michoacán de Ocampo, Nayarit y Sonora:

a) Constitución Política del Estado de Chihuahua:

> "**ARTÍCULO 57. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa de ley o de decreto ante el Congreso de la Unión**, las que serán suscritas por el presidente y secretarios."
>
> **"ARTÍCULO 58. Son materia de ley aquellas resoluciones emitidas dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo que tengan un contenido general** y versen sobre materias de interés común; **de decreto**, **las que** dentro de la misma órbita **tengan un contenido particular** y versen sobre determinados tiempos, personas o lugares; **de acuerdo, las que sean distintas de las anteriores; y de iniciativa de ley o decreto las que resuelva presentar conforme al artículo 71, fracción III, de la Constitución Federal**."

b) Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza:

> "**ARTÍCULO 64**. **Las resoluciones del Congreso no tendrán otro carácter que el de ley, decreto o acuerdo**.
>
> **Es materia de ley toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones, a alguna generalidad de personas**.
>
> **Es materia de decreto, toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a determinadas personas** individuales o morales.
>
> **Son materia de acuerdo, todas las demás resoluciones que emita el Congreso** y que no tengan el carácter de ley o decreto.
>
> Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo, firmados por el Presidente y dos Secretarios, para su promulgación, publicación y observancia. Los acuerdos, sólo se firmarán por los dos Secretarios y se comunicarán también al Ejecutivo, para su conocimiento, y, en su caso, para su publicación y observancia."

c) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo:

> "**ARTÍCULO 34**.- **Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.**
>
> **El primer nombre corresponde a las resoluciones que versen sobre materia de** interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo; el segundo, a **las que sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas**.
>
> **Las resoluciones administrativas del Congreso tendrán el carácter de acuerdos."**

d) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit:

"**ARTÍCULO 46**.- **Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.** Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente del Congreso y por los Secretarios, promulgándose en esta forma: 'El Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, representando por su ... Legislatura, decreta: (texto de la ley o decreto)'."

"ARTÍCULO 53.- Las resoluciones del Congreso no tendrán otro carácter que el de Ley, Decreto o Acuerdo.

Es materia de ley, toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a generalidad de personas.

Es materia de Decreto, toda resolución que otorgue derechos y obligaciones a determinadas personas individuales o morales con expresión de sus nombres.

Son materia de Acuerdo, todas las demás resoluciones de la Cámara que no tengan el carácter de Ley o Decreto.

Previo a la discusión y aprobación en el Congreso, la comisión legislativa encargada de la dictaminación, podrá consultar a la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia respecto de la constitucionalidad de una iniciativa de ley o decreto presentada, opinión que deberá ser emitida en un término de diez días.

Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo, para su promulgación y observancia, firmados por el Presidente y Secretarios de la Mesa Directiva. Aprobado por la Cámara el proyecto de ley o decreto lo enviará desde luego al Ejecutivo, para que dentro del plazo de diez días naturales haga las observaciones que estime pertinentes.

El plazo para la presentación de las observaciones a los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos se ajustará a lo dispuesto por el artículo 38 de esta Constitución."

e) Constitución Política del Estado de Sonora:

"**ARTÍCULO 52**.- **Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo**.

Será materia de Ley toda resolución que afecte a las personas en general; de decreto, la que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas, y de acuerdo, en los demás casos.

Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y Secretarios de la Legislatura. Los acuerdos se comunicarán por los secretarios del Congreso."

La definición de ley que se desprende de las constituciones mencionadas, se basa en sus elementos esenciales: abstracción, impersonalidad y generalidad; contraponiendo estos elementos a las características del decreto, el cual es: concreto, individual y particular. Al acuerdo no lo definen sino que, por vía residual, las constituciones mencionadas consideran que tendrán este carácter todas las demás resoluciones que emita el Congreso y que no sean leyes o decretos. Es de mencionarse que la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo señala que

su Congreso podrá emitir resoluciones administrativas, considerando a estas últimas con el carácter de acuerdos.

En quinto lugar, señalaremos aquellas constituciones que además de las leyes, decretos y acuerdos, consideran que la iniciativa ante el Congreso de la Unión, de leyes y decretos, también es una resolución del órgano legislativo local, tal es el caso de las constituciones de los Estados de Campeche, Durango, México, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz. También incorporamos en este apartado a la Constitución de Baja California Sur que señala otro tipo de resoluciones que puede emitir el Congreso del Estado, diferentes a ley, decreto, acuerdo e iniciativa.

a) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur:

> "**ARTÍCULO 63.**- **Toda resolución del Congreso del Estado tendrá el carácter de ley, decreto, punto de acuerdo o reglamento**, las que a excepción de estas dos últimas se remitirán al Gobernador del Estado para su promulgación y publicación, por conducto del presidente y el secretario de la Mesa Directiva en funciones, con la formalidad siguiente:
>
> 'El Congreso del Estado de Baja California Sur decreta: (Texto de la Ley o Decreto)'.
>
> Las leyes expedidas por el Congreso del Estado, excepto las de carácter tributario o fiscal, podrán ser sometidas a referéndum, total o parcial, siempre que dentro de los sesenta días naturales posteriores a la fecha de su publicación cuando así lo solicite, y se cumplan los requisitos que fije la Ley.
>
> La ley establecerá el procedimiento a que se sujetará la organización de referéndum."

b) Constitución Política del Estado de Campeche:

> "**ARTÍCULO 44.- Las resoluciones del Congreso tendrán carácter de** ley, decreto, **iniciativa, ante el Congreso de la Unión** o acuerdo. Para su sanción, promulgación y publicación, las leyes y decretos se enviarán al Gobernador del Estado, firmados por el Presidente y los dos Secretarios de la Directiva del Congreso. Los acuerdos requerirán sólo de la firma de los dos Secretarios y no ameritarán sanción ni promulgación del Ejecutivo."

c) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango:

> "**ARTÍCULO 79**.- Las iniciativas se turnarán a la Comisión que corresponda para dictamen y en su discusión y resolución se seguirán los trámites que señale la ley.
>
> **Toda resolución del Congreso del Estado, tendrá el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa**.
>
> En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos requisitos que para su formación.

Ninguna iniciativa que sea desechada por el Congreso del Estado podrá ser presentada de nuevo en el mismo año de ejercicio constitucional."

d) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México:

"**ARTÍCULO 57.-** Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo. Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia, salvo aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto.

Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los secretarios, y los acuerdos por los secretarios.

Las iniciativas al Congreso de la Unión se comunicarán también con la firma del Presidente y los secretarios."

e) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca:

"**ARTÍCULO 49.-** Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de Ley, Decreto, Iniciativa ante el Congreso de la Unión, o acuerdo. La Ley Reglamentaria determinará la forma y términos de las mismas."

f) Constitución Política del Estado de San Luis Potosí:

"**ARTÍCULO 64.-** Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa al Congreso de la Unión."

g) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco:

"**ARTÍCULO 28**.- **Toda resolución que al respecto expida el Congreso tendrá el carácter de** ley, decreto, acuerdo, e **iniciativa ante el Congreso de la Unión**. Las dos primeras, cumplido el proceso legal, una vez firmadas por el Presidente y el Secretario se remitirán al titular del Poder Ejecutivo para su sanción y promulgación.

Asimismo, en los términos que se establezcan en la ley orgánica se podrán emitir acuerdos parlamentarios, puntos de acuerdo y acuerdos de Comisión."

h) Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:

"**ARTÍCULO 38**. **Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de** ley, decreto, acuerdo o **iniciativa ante el Congreso de la Unión**."

Lo anterior tiene su fundamento en la facultad que les otorga el artículo 71 de la CPEUM a las Legislaturas para presentar iniciativas de ley o decreto ante cualquiera de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión.

"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 de la Ciudad de México**; 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.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

…"

Hay algunas constituciones locales que no consideran en su texto como una resolución de la legislatura a la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, sin embargo, sí contemplan esta atribución dentro del capítulo correspondiente a las facultades del Congreso. Nosotros consideramos acertado el establecer esta facultad como parte de las resoluciones que puede formular una legislatura y que es diferente a otras resoluciones tales como la ley, el decreto o el acuerdo.

La atribución de las legislaturas de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, encuentra su justificación en el sistema federal que tiene nuestro país, donde cada uno de los Estados debe contribuir a construir la voluntad nacional. Esta facultad la ejerce el órgano en su conjunto como cuerpo colegiado, por lo que la iniciativa debe ser previamente analizada, discutida y aprobada a nivel local, siendo suficiente el consentimiento de la mayoría del quórum presente, para que el órgano legislativo federal la considere como apta para ser admitida.

Por último, resulta significativo que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en el artículo 28 primer párrafo señale las leyes, los decretos, los acuerdos y las iniciativas ante el Congreso de la Unión como las resoluciones que puede dictar su Legislatura, pero además, considere en el segundo párrafo a los acuerdos parlamentarios, a los puntos de acuerdo y a los acuerdos de comisión como parte de las resoluciones que puede emitir ese órgano legislativo en los términos que establezca su Ley Orgánica. Esto quiere decir que la propia Constitución local le otorga a su Legislatura la facultad para emitir siete diferentes tipos de resoluciones, por lo que no debemos dejar de reconocer que esta

Constitución se puede considerar como vanguardista, por su gran innovación en materia de resoluciones del Congreso. A continuación presentamos un cuadro resumen sobre cómo las constituciones de las entidades federativas regulan las resoluciones de los congresos locales.

Cuadro No 9
Las Resoluciones en las Constituciones Locales

No señalan textualmente cuales son las resoluciones del Congreso	Señalan sólo como resoluciones del Congreso a la ley o el decreto, sin definirlos	Consideran al acuerdo como una de las resoluciones del Congreso	Se refieren al acuerdo como una resolución del Congreso y lo especifican como económico	Además de la ley y el decreto incorporan a la iniciativa ante el Congreso de la Unión o señalan otro tipo de resoluciones
a) Aguascalientes b) Baja California c) Guerrero d) Jalisco e) Querétaro f) Quintana Roo	a) Chiapas b) Ciudad de México[283] c) Puebla	a) Campeche b) Chihuahua c) Coahuila d) Colima e) Durango f) Guanajuato g) México h) Michoacán i) Nayarit j) Nuevo León k) Oaxaca l) San Luis Potosí m) Sinaloa n) Sonora o) Tabasco p) Tamaulipas q) Tlaxcala r) Veracruz s) Yucatán t) Zacatecas	a) Colima b) Hidalgo c) Morelos	a) Baja California Sur b) Campeche c) Durango d) México e) Oaxaca f) San Luis Potosí g) Tabasco h) Veracruz

Como podemos observar, seis constituciones locales no señalan textualmente cuales son las resoluciones que puede emitir la legislatura; tres constituciones de las entidades federativas señalan únicamente a la ley y al decreto como las resoluciones que puede dictar su Congreso; en contrapartida tenemos veintitrés

283 Recordemos que para efectos de esta investigación se consultó al Estatuto del Gobierno del Distrito Federal toda vez que la Constitución de la Ciudad de México deberá ser aprobada a más tardar el 31 de enero de 2017, según los señala el artículo Séptimo Transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

constituciones locales que incorporan al acuerdo como parte de las resoluciones que pueden dictar sus legislaturas, en algunas ocasiones sólo consideran al concepto acuerdo, en otras ocasiones califican al acuerdo como económico.

3 Conceptos utilizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente para referirse a las resoluciones del Poder Legislativo

De los apartados anteriores se desprende que las constituciones que estuvieron vigentes durante el siglo XIX y la CPEUM actual utilizan los siguientes conceptos para referirse a las resoluciones que pueden dictar el Poder Legislativo Federal, los cuales son ley, decreto, resoluciones económicas y acuerdo económico. En cambio las constituciones de las entidades federativas hacen referencia a los siguientes conceptos para aludir a las resoluciones que puede emitir la Legislatura local: ley, decreto, decreto-ley, acuerdo, acuerdo económico, iniciativa e iniciativa ante el Congreso de la Unión, además, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco menciona a los acuerdos parlamentarios, puntos de acuerdo y acuerdos de comisión. En el presente apartado analizaremos los conceptos que utiliza la CPEUM vigente para referirse a las resoluciones que puede emitir el Congreso y cada una de las cámaras que lo integran, así como el sentido que estos conceptos tienen según diferentes autores.

3.1 La Ley

El ilustre constitucionalista del siglo XIX Isidro Montiel y Duarte, en su libro *Tratado de las Leyes y su Aplicación*, después de citar diferentes definiciones de ley, desde Ulpiano, pasando por el Derecho Canónico, el Fuero Juzgo, el Fuero Real, las partidas, la Novísima Recopilación y la Jurisprudencia Inglesa, Francesa y Española, señala que:

> “En nuestro sistema constitucional la ley no es obra del pueblo como lo era en la república romana, tampoco es obra de un príncipe como lo fue en el imperio romano y en la antigua monarquía española; y en lugar de esto, es la manifestación de un poder delegado por el pueblo á los diputados y senadores que conforme a la Constitución y á sus reformas, son los que ejercen el poder legislativo. (Constitución de 57, artículos 41 y 51, y art. 51 de la ley de 6 de noviembre de 1874).

> De modo que podemos decir, que conforme a nuestro derecho constitucional: ley es el precepto impuesto a la sociedad civil por las cámaras de diputados y senadores, comunicado al Ejecutivo y promulgado por éste en la forma establecida por la Constitución. (Artículos 70, 64 y 85 de la Constitución de 1857, y reforma de 6 de noviembre de 1874)."[284]

Como podemos observar, para el ilustre constitucionalista Montiel y Duarte el concepto de ley parte de su elemento formal, es decir, de los órganos que conforme a la Constitución tienen la atribución para crearla e imponerla al pueblo, siguiendo las formalidades y procedimientos que en la propia ley fundamental se establece; de tal forma que la ley es producto de las cámaras quienes las discuten y aprueban, pasando posteriormente al Presidente de la República para que la promulgue y, así inicie su vigencia y sea impuesta a la sociedad.

Por otro lado, para Julien Bonnecase, la ley tiene dos significados, uno genérico y uno estricto, señalando que el sentido genérico se refiere a las "reglas de derecho directamente formuladas por la autoridad social, gracias a un organismo apropiado: el poder legislativo, constituido por regla general en la época moderna por una o dos asambleas, surgidas más o menos directamente del sufragio popular".[285]

La definición de ley que da Julien Bonnecase, atendiendo a su sentido genérico, se refiere al elemento formal de la misma y coincide con Montiel y Duarte, toda vez que ambos autores señalan que ésta emana del Poder Legislativo, sin embargo, Montiel y Duarte agrega que es promulgada por el Poder Ejecutivo, lo cual sigue siendo parte de su elemento formal. En el orden jurídico mexicano una ley también puede ser formalmente ejecutiva, es decir, puede emanar del titular del Poder Ejecutivo en los supuestos establecidos en la Constitución, como los señalados en los artículos 29 y 131, que se refieren a la suspensión de garantías y a las facultades legislativas del Presidente de la República en materia de comercio exterior.

La creación de normas jurídicas es una función que realiza normalmente el Poder Legislativo, pero esto no quiere decir que en principio no pueda realizarla cualquier

---

284 Montiel y Duarte, Isidro. Op. cit., pág. 14

285 Bonnecase, Julien. *Introducción al Estudio del Derecho.* Segunda edición, Editorial Temis, Colombia, 2000, pág. 76.

otro órgano de gobierno, ya que esta atribución no es absolutamente privativa del Poder Legislativo, sino que cooperan a menudo con él otros órganos del Estado o la Constitución le otorga a éstos, en ciertos casos, la facultad de crear normas jurídicas, tal como sucede en nuestro país.

Afirmar que el Estado crea el Derecho quiere decir que determinadas personas o grupos de personas, que conforman instituciones u órganos, están facultados por el ordenamiento jurídico del Estado para producir normas jurídicas. Cuales sean esos órganos y las formalidades a que han de sujetarse para la creación de esas normas jurídicas, depende también del propio ordenamiento jurídico del Estado.

Por otro lado, Julien Bonnecase nos dice que en sentido estricto “toda ley es una disposición de orden general y permanente que se refiere a un número indefinido de personas, de actos o de hechos y que se aplica a ellos *ipso iure* durante un tiempo indeterminado”.[286] En este mismo sentido se pronuncia Ignacio Burgoa Orihuela, quien nos dice que la ley es “un acto de autoridad que tiene como elementos característicos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad”.[287]

Ambos autores se refieren al elemento material de la ley, sin embargo, Bonnecase incluye dos aspectos de gran importancia, el primero que se refiere a que la ley es permanente y el segundo, que se aplica de forma *ipso iure*; esto no quiere decir que la ley no cambie, de hecho en todas las sociedades y en todos los tiempos las leyes se modifican para adaptarse a las circunstancias, sin embargo, las leyes cuando son formuladas y promulgadas están destinadas a ser aplicadas a un sinnúmero de casos cuando el supuesto jurídico en ellas establecidas se concrete en la vida cotidiana y solamente cuando el legislador considere que esa ley ya no cumple con los fines para los cuales fue creada, puede ser derogada o modificada; por otra parte cuando Bonnecase señala que la aplicación de la ley es *ipso iure,* se refiere a que

286 Ídem, pág. 85.
287 Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo*. Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 267.

el propio orden jurídico establece la obligatoriedad de su aplicación, es decir, por ministerio de ley.

Norberto Bobbio considera que toda proposición prescriptiva y, por tanto, también las leyes, están formadas por dos elementos constitutivos: el sujeto o destinatario a quien va dirigida, y el objeto de la prescripción, o sea, la acción prescrita; por otro lado nos dice al entrar al estudio sobre el carácter general y abstracto de la norma jurídica, que dichas características son utilizadas comúnmente de forma ambigua e imprecisa, porque no se define si se entienden como sinónimos o si contienen dos significados distintos. Bobbio hace una distinción más precisa de dichos conceptos y califica "de generales las normas que son universales respecto del destinatario, y abstractas aquellas que son universales respecto de la acción";[288] así determina que las normas son consideradas generales si se encuentran dirigidas a una clase de personas indeterminadas y que son abstractas cuando dichas normas tienden a regular una acción universal.

Las normas jurídicas deben establecerse en términos generales, ser disposiciones aplicables no a determinadas personas sino que están dirigidas a regular un número indeterminado e indefinido de personas, todo sujeto al caer dentro del supuesto jurídico queda sometido al orden general de la norma jurídica. Por su parte, la generalidad es un elemento fundamental que debe contener toda ley ya que la función de ésta consiste en que "opere frente a todos los sujetos de derecho, sin distinción".[289]

En tal virtud, podemos considerar que la generalidad es un elemento de la ley, porque corresponde a la cristalización de un ideal de justicia consistente en la igualdad jurídica de todos los hombres, "una prescripción general es el mejor medio para realizar uno de los fines fundamentales al que todo ordenamiento jurídico

---

288 Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho.* Traducción de Jorge Guerrero R. Segunda edición, Editorial Temis, Bogotá-Colombia, 2002, pág. 130.

289 Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Traducción de Marina Gascón. Quinta edición, Editorial Trotta, Madrid, 2003, pág. 29.

debería tender: el fin de la igualdad".[290] La generalidad de la norma es un principio que debe estar contenido en todo ordenamiento jurídico, ya que la ley es igual para todos y una ley particular estaría haciendo distinción entre los individuos y, por tanto, violaría el derecho humano de la igualdad ante la ley, incluso si una ley establece un privilegio de manera específica para una persona o grupo de personas, sin tomar en cuenta el supuesto jurídico sino únicamente la persona en sí, violentaría el principio de igualdad.

Por otro lado, la abstracción se refiere a las conductas, es decir, al supuesto jurídico, una vez expedida la norma jurídica podrán o no presentarse conductas que realicen el supuesto jurídico, pero se aplicará la consecuencia jurídica en el momento en que se opere el primero. "En cuanto a las prescripciones abstractas, éstas se consideran como capaces por sí solas de llevar a cabo otro fin al cual tiende todo ordenamiento: el fin de la certeza".[291] Es decir, la ley debe expresarse en términos abstractos para aplicarse a casos concretos cuyo número el legislador no puede prever, sin embargo, los efectos que el ordenamiento jurídico atribuye a la realización del supuesto se deberán aplicar cuando éste se materialice y, de esta forma, el ciudadano estará en posibilidad de saber con anticipación las consecuencias de sus propias acciones, por ello el carácter abstracto de la ley es garantía de certeza.

Bonnecase nos dice que las leyes deben ser obligatorias si no lo fueran perderían su carácter y dejarían de ser una manifestación verdadera del derecho, ya que éste no alcanzaría sus fines naturales si sus reglas carecieran de fuerza impositiva. La sanción "se contempla como la consecuencia que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado; sin embargo, la sanción no debe ser confundida con la coacción, ya que ésta es la consecuencia normativa secundaria."[292] Las leyes tienen como una de sus características esenciales el poder ser impuestas por la fuerza, es el Estado quien ejerce la coacción, la cual es "un elemento de la sanción,

290 Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho.* Op. cit., pp. 131 y 132.
291 Bonnecase, Julien. Op. cit., pág. 132.
292 Gómez Gallardo, Perla. *Filosofía del Derecho*. Editorial Iure editores, México, 2005, pág.140.

pero no es la sanción misma",[293] toda vez que la sanción es la pena o castigo prescrito por una norma jurídica que puede o no aplicarse por el Estado coactivamente.

La discusión sobre si la coacción es un elemento fundamental de la norma jurídica, ha quedado atrás y a pesar de que antiguamente se señalaba que la coactividad era "solo un medio extremo para la aplicación"[294] del derecho, podemos afirmar que es precisamente la coacción el elemento que le da sentido a la ley y lo diferencia de las demás normas. Únicamente determinadas personas pueden crear y hacer cumplir las leyes, nos referimos al Estado y a sus diversos órganos que lo integran, y es ilícito que un órgano o persona distinta al Estado ejerza coacción para imponer una conducta determinada. Sin embargo, Kelsen señala, en lo que ha dado por denominar "el monopolio de la coacción por la comunidad jurídica",[295] que el monopolio que tiene el Estado para imponer la ley, tiene una excepción y surge cuando "persiste el principio de la defensa propia".[296]

Por otro lado, con arreglo a la forma política que un Estado tiene en un momento histórico, ciertos hombres o grupos de hombres, a través de los mecanismos establecidos en esa forma política, dictan normas jurídicas que son atribuidas al Estado como entidad permanente. Esto hace que la vigencia de esas normas sea también permanente, no en el sentido de que no puedan cambiar, ya que cambian y a veces con frecuencia, sino en el sentido de que la mudanza de los hombres que las dictaron o del momento político a cuyo amparo nacieron, no supone su desaparición.

Tal cambio sólo puede tener lugar por una nueva decisión de los hombres que constituyen los órganos habilitados legalmente para expedir normas jurídicas en cada momento. Así, conviven en la misma época normas jurídicas de diversas

---

293 Álvarez Ledezma, Mario I. *Introducción al Derecho*. Editorial Mc Graw-Hill, México, 2004, pág. 219.
294 Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al estudio del Derecho*. Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1982, pág. 447.
295 Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho.* Op. cit., pág. 50.
296 Íbidem.

fechas y nacidas en las más variadas circunstancias políticas, las cuales también tienen diversas categorías.

Por lo anterior, la ley debe emanar de una autoridad legalmente facultada para crearla, cumpliendo el procedimiento que el propio orden jurídico establece y en sentido material es una disposición general, abstracta y permanente.

3.2 El Decreto

Este concepto se encuentra contenido tanto en la Constitución Federal como en todas las constituciones locales y es definido por Ignacio Burgoa Orihuela como "un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a éste caracterizan y que son: la concreción, la individualidad y la particularidad... El artículo 70 constitucional establece que toda resolución del Congreso de la Unión tendrá la naturaleza de ley o decreto, considerando este último concepto como la forma de los actos congresionales que no son leyes".[297]

Ignacio Burgoa opone el concepto de decreto al concepto de ley, además lo considera, por una parte, como un acto formalmente legislativo por ser creado por el Congreso de la Unión, alguna de sus cámaras, la Comisión Permanente o una legislatura, "la función legislativa desde el punto de vista formal es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo"[298] y, por la otra, señala que es un acto materialmente administrativo por ser concreto, individual y particular, en contraposición a la ley. Sin embargo, no coincidimos en que el decreto sea todo acto del Congreso que no sea ley, ya que existen algunos actos de las cámaras como las resoluciones económicas que no son ni leyes ni decretos.

---

297 Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo.* Op. cit., pág. 107.

298 Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Cuadragésima segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 37.

Para Rafael de Pina el decreto es una "disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes".[299] Este autor considera que el decreto es una resolución que emana de los órganos que integran el Poder Legislativo y que su contenido es concreto en contraposición con el contenido que deben de tener las leyes. El decreto al que se refiriere este autor es el decreto legislativo, "de acuerdo con el artículo 70 constitucional, 'toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto'. Estos decretos se denominan 'decretos legislativos'. Desde luego afirmamos que entre la ley y el decreto legislativo hay diferencias esenciales. También el Presidente expide decretos en los términos del artículo 92 de la constitución".[300]

> "**ARTÍCULO 92**. Todos los reglamentos, **decretos**, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Por otra parte, también existen los decretos judiciales, mismos que para Rafael Martínez Morales son "las resoluciones de trámite dentro de un proceso",[301] es decir, son las decisiones que toma el órgano judicial dentro de las etapas que conforman la actividad jurisdiccional en un proceso y conforme el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se trata de resoluciones de trámite:

> "**ARTÍCULO 220**.- Las **resoluciones judiciales** son **decretos**, autos o sentencias; decretos, si **se refieren a** simples **determinaciones de trámite**; autos cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio."

Susana Thalía Pedroza de la Llave considera que el concepto decreto "proviene del latín *decretum*, cuyo significado hace referencia a aquella resolución de carácter legislativo, proveniente de una institución del Estado, que contempla un precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que el mismo o las mismas se refieren a situaciones particulares, determinados lugares, tiempos, corporaciones o

---

299 De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho.* Décima edición, Editorial Porrúa, México, 1981, pág. 203.

300 Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1979, pp.173 y 174.

301 Martínez Morales, Rafael. *Derecho Administrativo 1er. y 2o. cursos*. Quinta edición, Editorial Oxford University Press, México, 2005, pág. 323.

establecimientos".[302] Esta autora considera al decreto como una resolución legislativa aunque sus disposiciones tengan un carácter particular y señala, al igual que la Constitución de 1836, que estas resoluciones podrán referirse a "determinados tiempos, lugares, corporaciones y establecimientos" o personas.

Por su parte, Enrique Sánchez Bringas señala que el decreto "tiene lugar cuando el acto del Congreso se refiere a un hecho o hechos específicos, a situaciones concretas.".[303] Para este autor el decreto es una resolución que toma alguno de los órganos del Poder Legislativo conforme a su competencia y se refiere a hechos o situaciones particulares.

Para Rafael Martínez Morales el concepto decreto sirve para "designar las decisiones gubernamentales emitidas para casos particulares, las cuales, por su importancia, deben ser publicadas",[304] es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto y pueden ser legislativos, administrativos o judiciales. Para este autor "las cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que competen a las cámaras, se utiliza la expresión de decreto. Ejemplos de decreto son la aprobación de un Presupuesto ejercido, el uso de una condecoración extranjera, dar a conocer que una ley ha sido aprobada, autorizar la salida al extranjero del Jefe de Estado"[305], es importante mencionar que mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 2013, la facultad de otorgar el permiso para aceptar o usar condecoraciones extranjeras pasó del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo Federal.

Arturo Garita Alonso define al decreto como una "resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas referidas a un caso particular relativo a un determinado lugar, institución, tiempo o individuo que requiere de cierta

---

302 Pedroza de la Llave, Susana Thalía*. Definición del concepto Decreto*. En Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.* Op. cit., pág. 321.
303 Sánchez Bríngas, Enrique. *Derecho Constitucional*. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 418.
304 Martínez Morales, Rafael. Op. cit., pág. 322.
305 Ídem, pág. 323.

formalidad".[306] Para este autor el decreto puede ser emitido por cualquiera de los tres órganos en que se divide el ejercicio del poder del Estado, se debe referir a situaciones particulares y concretas, además de cumplir con ciertas formalidades como la de su publicación, para que sea conocido por las personas a las que va dirigido.

Para Francisco Murillo Belmontes "la palabra decreto nos indica una resolución; algo que decide o determina el jefe del Estado, un tribunal o un juez".[307] Este autor nos define a los decretos como una resolución o decisión que puede ser dictada en el ámbito del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, sin embargo, para efectos del presente estudio nos interesa el concepto desde el ámbito de las atribuciones que le son inherentes al Poder Legislativo, quedando fuera las connotaciones propias de los decretos gubernativos o aquellos que expiden las instancias judiciales.

Podemos concluir que el concepto decreto se refiere a toda resolución de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas y particulares relativas a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requieren ser publicados a efecto de ser conocidos por las personas a las que va dirigido. Por lo anterior se considera que los decretos contienen los siguientes elementos:

a) Pueden ser formulados en el ámbito Legislativo, Ejecutivo o Judicial;
b) Se trata de una decisión o resolución a la que llega el órgano gubernamental;
c) Esta resolución versa sobre algún asunto que es sometido, en razón de su competencia, a la consideración del órgano de gobierno;
d) Crea una situación jurídica concreta y particular relativa a una determinada persona, tiempo o lugar, y
e) Deben de cumplir con el requisito formal de ser publicados.

306 Garita Alonso, Arturo. *Los Servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2003)*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, pág. 340.

307 Murillo Belmontes, Francisco. *Si yo fuera diputado... Nociones de técnica legislativa*. Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas – Congreso del Estado de Zacatecas, LVII Legislatura, México, 2003, pág. 103.

3.3 Las resoluciones económicas

Las resoluciones económicas relativas a su régimen interior que pueden dictar cada una de las cámaras sin intervención de la otra, encuentran su fundamento constitucional en el artículo 77 fracción I, el cual ya citamos; sin embargo, no sólo las cámaras de Diputados y Senadores emiten resoluciones económicas, sino que también las formulan el Congreso General y la Comisión Permanente, órganos que forman parte del Poder Legislativo y que la CPEUM de forma expresa no les otorga la facultad de expedirlas cuando en la práctica sí las formulan; por ello consideramos necesario que el marco jurídico constitucional le otorgue a todos los órganos legislativos esta atribución, para que su actuación tenga fundamento constitucional y no pueda ser materia de impugnación.

El concepto resoluciones económicas, como ya lo señalamos en el apartado IV.1, referente a los antecedentes constitucionales de las resoluciones del Congreso de la Unión, fue cambiando su alcance y sentido de un ordenamiento constitucional a otro, por lo cual nos parece importante hacer un resumen sobre la evolución que tuvo este concepto, toda vez que para muchos autores es el fundamento de los acuerdos parlamentarios en el ámbito del Poder Legislativo:

a) La facultad de cada cámara para dictar resoluciones, sin la intervención de la otra, relacionada con su independencia y autonomía, recibió históricamente en los textos constitucionales diferentes denominaciones: en la Constitución de Cádiz y de Apatzingán no se hace referencia a esta facultad; en la Constitución de 1824 se le denomina “órdenes”; en la Constitución de 1836 nace el concepto de ”resoluciones que no pasen de económicas”; en la Constitución de 1843 la facultad de cada cámara de dictar resoluciones no recibe ninguna denominación; en el Acta de Reformas Constitucionales de 1847 se reivindica la Constitución de 1824, por lo que se retoma el concepto “órdenes”; en la Constitución de 1857 aparece la denominación de “acuerdo económico”; con la reforma constitucional de 1874 se menciona el concepto “resoluciones económicas”, mismo que se

repite en la Constitución de 1917, concepto que no ha sido reformado hasta la fecha, y

b) La materia objeto de las resoluciones que puede dictar cada una de las cámaras, sin la intervención de la otra, también fue variando con el tiempo, en la Constitución Federal de 1824 en el artículo 46 se establecía que podían dictar órdenes para que tuvieran efectos sus decisiones referentes a:

- La autocalificación de las elecciones de sus integrantes;
- Constreñir o exigir que los legisladores ausentes concurrieran a las sesiones;
- Hacer cumplir las decisiones de la cámara cuando actuaba como gran jurado, y
- Los casos de indemnización de los integrantes del poder legislativo.

En la Constitución de 1836 la materia objeto de las resoluciones que no pasen de económicas, conforme al artículo 51 se refería a:

- El local de sus sesiones;
- La organización de su Secretaría y demás oficinas anexas;
- El número, nombramiento y dotación de sus empleados, y
- A todo su gobierno puramente interior. Este supuesto se refiere a todas aquellas resoluciones que pueden adoptar los órganos que integran el Poder Legislativo relativas al gobierno de éste. Es decir, son aquellas resoluciones que sirven para dirigir, administrar, conducir y guiar a los órganos que integran el Poder Legislativo.

En las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843, el concepto “resoluciones económicas” desaparece y la facultad de cada cámara de dictar resoluciones diferentes a la ley o el decreto, conforme al artículo 68 se refería a:

- El arreglo de sus respectivas oficinas;
- Al nombramiento, designación de número y dotación de los empleados en ellas;

- Al arreglo de la policía interior del local de sus sesiones;
- A la calificación de las elecciones de sus individuos y a resolver las dudas que ocurran sobre ellas, y
- A todo lo que tuviera relación con el desempeño de sus funciones. Resulta trascendente este supuesto, toda vez que esta Constitución otorga demasiada amplitud al objeto de las resoluciones que dictaba cada una de las cámaras, diferentes a la ley o el decreto, ya que estas resoluciones podían servir para hacer efectivas las atribuciones que el marco jurídico les otorgaba a las cámaras. De tal manera que el Poder Legislativo para poder hacer efectiva una atribución constitucional o legal dictaba resoluciones que podían trascender el ámbito interno de este Poder.

En el Acta de Reformas Constitucionales de 1847 se reivindica la Constitución de 1824, no hace mención sobre las resoluciones del Congreso, por lo que se está a lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución de 1824 que establecía que ninguna resolución del Congreso General tendría otro carácter que el de ley o decreto, además, en el artículo 46 facultaba a cada cámara a dictar órdenes.

En la Constitución Federal de 1857 se interrumpió la tradición establecida por el artículo 47 de la Constitución de 1824 de señalar que las resoluciones del Congreso tendrían el carácter de ley o decreto y se estableció en el artículo 64 que las resoluciones del Congreso tendrían el carácter de ley o acuerdo económico, sin establecer el ámbito material de este último concepto; con la reforma constitucional de 1874 y en la Constitución de 1917 se retoman los conceptos de ley y decreto, asimismo se establece que cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior sin señalar las materias de las mismas. A continuación se presenta un cuadro resumen relativo a la evolución histórica constitucional de las resoluciones del Poder Legislativo.

Cuadro No 10 Evolución histórica constitucional de las resoluciones del Poder Legislativo		
Constitución	**Resoluciones diferentes a ley o decreto**	**Observaciones**
1812 Constitución de Cádiz	No establece textualmente	Se infiere del contenido de la misma que las Cortes podían dictar leyes o decretos; no menciona otro tipo de resoluciones.
1814 Constitución de Apatzingán	No establece textualmente	En el artículo 18 define ley como la expresión de la voluntad general y en el 19 señala que la ley debe ser igual para todos. Del contenido de la misma se infiere que el Supremo Congreso podía dictar resoluciones de leyes o decretos. No hace referencia a otro tipo de resoluciones.
1824 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	No establece textualmente	El artículo 13 señala que el Congreso General podrá dictar leyes o decretos; asimismo en el artículo 47 señala que ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter que no sea ley o decreto. Sin embargo, en el artículo 46 se menciona que cada cámara podrá librar órdenes para que tengan efectos sus resoluciones relativas a: • La autocalificación de las elecciones de sus integrantes; • A constreñir o exigir que los legisladores ausentes concurrieran a las sesiones; • Para hacer cumplir las decisiones de la cámara cuando actuaba como gran jurado, y • En los casos de indemnización de los integrantes del poder legislativo.
1836 Siete Leyes Constitucionales	Resoluciones económicas	Es la primera Constitución en definir y distinguir los conceptos de ley y decreto; en su artículo 43 le otorga a la ley un contenido más amplio “el interés común” y al decreto un contenido específico en cuanto a sujetos, espacios y tiempos. Por otro lado, el artículo 51 establece textualmente la facultad de cada una de las cámaras para tomar resoluciones “que no pasen de económicas” relativas: • Al local de sus sesiones; • Al arreglo de su Secretaría y demás oficinas anexas; • Al número, nombramiento y dotación de sus empleados, y • A todo su gobierno puramente interior.

Cuadro No 10 Evolución histórica constitucional de las resoluciones del Poder Legislativo		
Constitución	**Resoluciones diferentes a ley o decreto**	**Observaciones**
1843 Bases de la Organización Política de la República Mexicana	No establece textualmente	Nuevamente se circunscribe a señalar en su artículo 64 que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto. Por otro lado, el artículo 68 ya no se refiere a las resoluciones económicas y sólo establece la facultad de cada cámara de llevar a cabo las siguientes actividades, sin otorgarle un nombre específico a estas resoluciones: • El arreglo de sus respectivas oficinas; • El nombramiento, designación de número y dotación de los empleados en ellas; • Arreglar la policía interior del local de sus sesiones; • Calificar las elecciones de sus individuos y a resolver las dudas que ocurran sobre ellas, y • Realizar todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones.
Acta de Reformas Constitucionales de 1847 (reivindica la Constitución de 1824)	No establece textualmente	Toda vez que el Acta de Reformas reivindica la Constitución de 1824, las disposiciones de esta última vuelven a estar vigentes, por lo que nos remitimos a las observaciones señaladas en esta Constitución.
1857 Constitución Política de la República Mexicana	No menciona el decreto y en su lugar el artículo 64 señala como resolución del Congreso además de la ley, el "acuerdo económico", sin mencionar qué asuntos deberían resolverse por medio de ellos	No establece otro tipo de resoluciones que puedan emitir la Cámara de Diputados, ya que el Poder Legislativo era unicamaral.
Reforma a la Constitución de 1857 en 1874	Se restablece el decreto como otro tipo de resolución a las cámaras. Además, se restablecen las resoluciones económicas.	El artículo 72 establece la facultad de cada una de las cámaras de dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior sin señalar las materias de las mismas
1917 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Resoluciones económicas	El artículo 77, fracción I señala que cada una de las cámaras puede dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior sin señalar las materias de las mismas, fracción que no se ha modificado hasta la fecha

Por otro lado, el concepto "resolución económica" resulta impreciso, por tal motivo las constituciones locales han dejado de utilizarlo, como ya lo analizamos en el numeral IV.2, y han recurrido a otros conceptos para referirse a las resoluciones que pueden dictar los congresos locales sobre asuntos de su competencia, diferentes a leyes o decretos. Asimismo, algunos autores para definir las resoluciones económicas las asimilan a otro concepto, tal es el caso de Jorge Madrazo quien en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana* equipara las resoluciones económicas al concepto Acuerdo Económico, concepto que también utilizó nuestra Constitución de 1857:

> "Acuerdo Económico. Llámese también resolución económica. En general, acordar o resolver un asunto en forma económica o económicamente, significa obviar trámites, y simplificar procedimientos para tomar una determinada decisión. Se parte de una derivación del concepto de economía, o de economizar, en tanto que ahorro, en este caso, particularmente de tiempo".[308]

La finalidad de otorgarle al Congreso de la Unión y, en específico, a cada una de sus cámaras sin la intervención de la otra, la facultad de dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior tiene como propósito que estos órganos legislativos estén en posibilidad de desempeñar sus funciones, ejercer sus atribuciones y facultades, sin obstáculos ni interferencia de ningún otro poder. El texto constitucional le otorga a cada una de las cámaras cierta independencia para que resuelva sobre determinados asuntos, principalmente los relativos a: la integración de sus órganos técnicos y administrativos; su organización y funcionamiento interno; la formulación y ejercicio de su presupuesto; la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros; sus usos y prácticas parlamentarias, sus servicios de seguridad y de apoyo técnico administrativo, así como el desempeño de sus funciones. Esta independencia o autonomía para dictar resoluciones económicas no tiene nada que ver con el proceso legislativo, el cual se encuentra regulado por el propio texto constitucional,

---

[308] Madrazo, Jorge. *Concepto de Acuerdo Económico*. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo I. Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 141.

por ello la facultad para dictar resoluciones económicas no debe ser obstaculizada por ningún otro poder.

Consideramos que las “resoluciones económicas” no sólo son emitidas por las cámaras de Diputados y de Senadores, ya que también son emitidas por el Congreso General y la Comisión Permanente. El objeto de que estos dos últimos órganos legislativos puedan dictar resoluciones económicas tiene como finalidad que ambos órganos funcionen con independencia y autonomía para ejercer las atribuciones que les otorga la CPEUM y las leyes.

Finalmente, podemos señalar que nuestra Constitución vigente no le otorga expresamente al Poder Legislativo Federal y a los órganos que lo integran facultad para dictar y emitir acuerdos. En el siguiente apartado definiremos el concepto “acuerdo” y analizaremos la forma como es regulado en el marco jurídico del Congreso.

4 El Acuerdo como una de las resoluciones que puede emitir el Poder Legislativo Federal y los órganos que lo integran

Para iniciar el análisis del concepto, debemos subrayar que el mismo puede tener múltiples significados y alcances, es decir, es un concepto amplio, por ello resulta importante partir de la definición que nos proporciona el *Diccionario de la Lengua Española*, el cual lo considera como una “resolución que se toma en los tribunales, sociedades, comunidades u órganos colegiados; convenio entre dos o más partes; marco normativo al que han de ajustarse otros de carácter más concreto”.[309] De tal suerte que el acuerdo es una resolución que pueden dictar los órganos colegiados, también se refiere a un consenso de voluntades que puede ser plasmado en un convenio, además, puede configurarse como un marco normativo.

Para Rafael Martínez Morales “acuerdo, semánticamente, es coincidir dos o más personas en el tratamiento o la interpretación que ha de darse a un asunto; existir

[309] Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española.* Op. cit., pág. 40.

armonía respecto a una cuestión. También puede significar una resolución tomada en común por varios individuos; decisión premeditada de una sola persona; pacto; convenio; tratado; deliberar y resolver acerca de un determinado planteamiento".[310] Para este autor el acuerdo tiene múltiples significados, entre ellos se puede considerar como el resultado de la coincidencia de dos o más voluntades para el tratamiento de algún asunto, pero a diferencia de la definición que da el *Diccionario de la Lengua Española* también considera como acuerdo a la resolución que lleva a cabo una sola persona sobre algún planteamiento en particular.

Para Rafael de Pina el concepto acuerdo es la "expresión de la voluntad respecto a la conclusión de un determinado acto jurídico".[311] Para este autor es la decisión que se toma sobre un asunto jurídico sometido a consideración de una persona o grupo de personas, es decir, es la manifestación de voluntad encaminada a producir consecuencias de derecho, que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión, extinción de derechos subjetivos y obligaciones. Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela define al acuerdo como:

> "concierto a que llegan dos o más personas, respecto de algún punto o tópico. Indica también el mismo cuerpo de personas que se reúnen para deliberar y tomar decisiones sobre alguna cuestión. En esta acepción se empleaba la palabra 'acuerdo' en el Derecho Español. En nuestro Derecho el mencionado concepto equivale a determinación, decisión u orden de autoridad, siendo, en consecuencia, una de las formas expresivas del acto reclamado. En este sentido el acuerdo puede provenir de autoridades administrativas o judiciales, guardando cierta sinonimia con el vocablo decreto".[312]

Ignacio Burgoa señala que el concepto acuerdo se refiere a un consenso de voluntades entre dos o más personas, también equivale a la decisión u orden de una autoridad, que bien puede referirse a un solo servidor público, asimismo señala que su fuente puede ser administrativa o judicial, sin considerar que los acuerdos también pueden emanar de autoridades legislativas. Es de señalarse que para este autor el acuerdo "guarda cierta sinonimia" con el decreto.

---

310 Martínez Morales, Rafael. Op. cit., pág. 326.
311 De Pina, Rafael. Op. cit., pág. 55
312 Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo.* Op. cit., pp. 23 y 24.

El artículo 94 de la CPEUM, en su párrafo octavo, otorga al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de expedir acuerdos generales:

> "**ARTÍCULO 94**…
> …
> **El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales**, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.
> …"

Por su parte, el artículo 92 constitucional y el 12 de la LOAPF contemplan, respectivamente, a los acuerdos administrativos de la siguiente manera:

> **"ARTÍCULO 92.** Todos los reglamentos, decretos, **acuerdos** y órdenes **del Presidente** deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

> **"ARTÍCULO 12. Cada Secretaría de Estado formulará, respecto** de los **asuntos** de **su competencia**; los **proyectos de** leyes, reglamentos, decretos, **acuerdos**, y órdenes del Presidente de la República."

En la *Enciclopedia Jurídica Omeba* al definir al acuerdo se señala: "En el ámbito del Derecho y como una acepción general y amplia se aplica a la idea de la resolución de un cuerpo colegiado, con jurisdicción y competencia: tribunal, asamblea, consejo, sociedad, etc. En un sentido estricto y legal significa la resolución dictada por un cuerpo colegiado que tiene jurisdicción y el imperio para hacerla cumplir. En otro sentido se aplica al concierto de dos voluntades para un fin común. Especialmente se habla del acuerdo administrativo, que es la resolución de un órgano colegiado en el que existe más de una voluntad. Distinguiéndose así de la orden, el decreto, la resolución".[313] Según esta definición el acuerdo es una resolución emanada de un cuerpo colegiado sobre un asunto de su competencia que le es sometido a su consideración, sin embargo, no considera a los acuerdos que son emitidos por un solo servidor público, además de referirse a los acuerdos administrativos y a los acuerdos judiciales, también considera a las resoluciones

313 *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo I. Editorial Driskill, Argentina, 1984, pág. 447.

que con jurisdicción y competencia pueden ser tema de una asamblea, como pudiera ser el Pleno de los órganos legislativos.

De las definiciones analizadas se puede inferir que los acuerdos en el campo del derecho tienen los siguientes elementos:

a) Pueden ser formulados en el ámbito Ejecutivo, Legislativo o Judicial, también consideramos que los órganos constitucionales autónomos los pueden emitir;

b) Son resoluciones o decisiones que se toman de manera unipersonal o pluripersonal;

c) El servidor o servidores públicos para poder resolver o decidir sobre el asunto que es sometido a su consideración, deben contar con competencia, y

d) Los acuerdos pueden adquirir la forma de convenio, tratado, marco normativo, decisión u orden de autoridad.

En la presente investigación sólo nos referiremos a los acuerdos que son formulados en el ámbito de las atribuciones que le son inherentes al Poder Legislativo, quedando fuera de este estudio los acuerdos emanados de la autoridad administrativa o aquellos que expiden las instancias judiciales o los órganos constitucionales autónomos, sin embargo, es importante mencionar que nuestra Constitución contempla textualmente la facultad del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo para dictar acuerdos, facultad que no otorga expresamente al Poder Legislativo. Al otorgarle al Poder Legislativo, incluidos todos los órganos que lo integran, la facultad constitucional de emitir acuerdos impide que los otros órganos de gobierno impugnen jurisdiccionalmente la emisión de los mismos y obtengan una sentencia favorable por falta de competencia del órgano legislativo para expedirlos.

Lo anteriormente expuesto se fortalece debido a que en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se menciona en diferentes artículos a los acuerdos, tanto a los acuerdos parlamentarios como a los puntos de acuerdo, sin embargo, no hay una definición de los mismos y tampoco se señala qué materias pueden ser objeto de cada uno de ellos, es en los reglamentos de

cada una de las cámaras donde se regulan de manera específica a los acuerdos legislativos.

En el Reglamento de la Cámara de Diputados, en el Título Cuarto “De los Procedimientos en el Pleno”, en el Capítulo Primero “De la duración de las intervenciones y de los asuntos que se presentan ante el Pleno”, en la Sección Tercera bajo el nombre de “Proposiciones” se regulan a los acuerdos parlamentarios y a las proposiciones con punto de acuerdo de la siguiente manera:

> **“ARTÍCULO 79.**
>
> **1. El Pleno** podrá **conocer proposiciones** que busquen el consenso de sus integrantes, **a través de:**
>
> I. **Acuerdos parlamentarios**, **que son resoluciones económicas** en materia del **régimen interior** de la Cámara, **previstas** en la **fracción I del artículo 77 Constitucional**,
>
> II. **Puntos de acuerdo**, que representan **la posición de la Cámara**, en relación con algún **asunto específico de interés nacional** o sus **relaciones con** los otros **poderes de la Federación**, **organismos públicos**, **entidades federativas** y **municipios**, y
>
> III. **Protocolarias**, para **otorgar premios** y reconocimientos públicos por parte de la Cámara. Tienen por objeto **hacer un reconocimiento público** a héroes, próceres o ciudadanos nacionales distinguidos, o a **eventos históricos** que por su relevancia o contribución a la Nación ameriten la entrega de un reconocimiento o la celebración de una Sesión solemne. Las propuestas de reconocimiento deberán pasar por el análisis de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para estudiar su procedencia, revisar los criterios relativos y someterlos a la consideración del Pleno, a través del dictamen respectivo.
>
> **2 al 3 …”**

Como podemos observar, en el Reglamento de la Cámara de Diputados se prevé que el Pleno pueda conocer de otros asuntos que no sean materia de leyes o decretos, a los cuales denomina bajo el concepto de “proposiciones” y los clasifica en: a) acuerdos parlamentarios o resoluciones económicas relativas a su régimen interior, b) puntos de acuerdo que representan la posición de la Cámara sobre algún asunto de interés nacional o local, así como los relativos a sus relaciones con otros órganos de gobierno, y c) protocolarias, para otorgar premios y reconocimientos públicos o la celebración de una sesión solemne.

Por su parte, en el Reglamento del Senado de la República se prevé que el Pleno pueda emitir acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo, lo cual se contempla en el Título Octavo "De los Procedimientos Especiales", Capítulo Cuarto "De las proposiciones de acuerdos parlamentarios":

> **"ARTÍCULO 275**
>
> **1.** El **Pleno emite acuerdos parlamentarios a propuesta** de la **Mesa**, la **Junta**, las **comisiones y** los **comités**, con el **objeto** de dictar **resoluciones económicas relativas al régimen interior** del Senado, conforme al artículo 77 de la Constitución.
>
> **2. al 4. …"**
>
> **"ARTÍCULO 276**
>
> **1.** Los **senadores y** los **grupos parlamentarios** también presentan **proposiciones con punto de acuerdo** con el **objeto** de atender **asuntos que no constituyen iniciativas de ley o decreto**.
>
> Se entiende por proposición con punto de acuerdo a toda **petición o declaración** formal que el **Pleno** del **Senado** de la República realiza para asumir una **postura institucional respecto a asuntos** de **diversas índoles** y **sin carácter vinculante**, …
>
> **2.** al **3.** …"

Es significativo señalar que los artículos 275 y 276 se encuentran ubicados en el Título Octavo "De los procedimientos especiales", lo cual significa que tanto a los acuerdos parlamentarios como a los puntos de acuerdo se les considera como un procedimiento especial en el Reglamento del Senado de la República; sin embargo, por estar ambos en el Capítulo Cuarto "De las proposiciones de acuerdos parlamentarios", tal parece que existen acuerdos parlamentarios genéricos y acuerdos parlamentarios específicos, lo cual creemos que es incorrecto. Tanto los acuerdos parlamentarios como los puntos de acuerdo son proposiciones, diferentes a los asuntos que se tratan mediante leyes o decretos, cada uno de ellos tiene un objeto y finalidad diferentes.

Por lo anterior, proponemos que se especifique constitucionalmente que las resoluciones del Poder Legislativo podrán tener el carácter de acuerdos, además de señalar que éstos pueden ser acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo, es decir, que los acuerdos en el ámbito del Poder Legislativo se clasifiquen en dos tipos: a) puntos de acuerdo; y b) acuerdos parlamentarios. De esta manera, al

otorgarle al Poder Legislativo la facultad constitucional de emitir acuerdos evita que su sola expedición por falta de competencia pueda ser impugnada por medio jurisdiccional.

Además, se propone que el texto constitucional señale que los acuerdos en el Poder Legislativo pueden ser emitidos por los órganos que lo integran, es decir, por el Congreso de la Unión, sus cámaras y la Comisión Permanente, ya que aun cuando los emiten no existe fundamento constitucional para ello, lo cual puede ocasionar su impugnación. Por ello, estos órganos deben tener competencia constitucional para: en primer término, emitir puntos de acuerdo para fijar la postura institucional o realizar peticiones, exhortos o sugerencias a otros órganos de gobierno o autoridades sobre algún asunto de interés nacional o local; y en segundo término, expedir acuerdos parlamentarios para regular la organización y ejercer las atribuciones que el marco jurídico le otorga a cada uno de ellos. En los siguientes apartados analizaremos cada uno de estos conceptos.

4.1 Los Acuerdos Parlamentarios

Toda vez que el objeto materia de la presente investigación se refiere a los acuerdos en el Poder Legislativo y los órganos que lo integran, iniciaremos en el presente apartado el análisis de los acuerdos parlamentarios para posteriormente desarrollar lo relativo a los puntos de acuerdo.

4.1.1 Concepto de Acuerdo Parlamentario

Algunos autores en relación con los acuerdos parlamentarios expresan que: “bajo esta denominación se comprende una extensa gama de normas o actos emitidos … lo que impide una caracterización precisa... Aun cuando los acuerdos son de una extensa utilización, no existe una regulación precisa de los mismos lo que produce un empleo indiscriminado con lo que se pierde no sólo el rigor conceptual sino el jurídico”.[314]

[314] Roldán Xopa, José. *El Sistema de Fuentes del Senado*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 83-85.

Nosotros sostenemos la hipótesis que el marco jurídico que regula a los acuerdos parlamentarios es deficiente, a pesar de que a través de ellos se establece e implementa la organización y el funcionamiento de los órganos que conforman el Poder Legislativo, por lo que el presente estudio plantea la necesidad de fortalecer el marco jurídico constitucional con el objeto de otorgarle al Poder Legislativo y a los órganos que lo integran la facultad explícita de emitir resoluciones con el carácter de acuerdos, tal y como lo ostentan los otros poderes de la unión, con ello se impediría que los otros órganos de gobierno impugnen jurisdiccionalmente al Poder Legislativo por falta de competencia para expedir los acuerdos, cuando éstos afecten sus intereses.

El artículo 77 fracción I, de la CPEUM y el artículo tercero de la LOCGEUM son el fundamento de los acuerdos parlamentarios:

> "**ARTÍCULO 77. Cada** una de las **Cámara**s puede, sin la intervención de la otra:
>
> I. Dictar **resoluciones económicas** relativas a su régimen interior.
>
> II. a IV..."

> "**ARTÍCULO 3**.
>
> **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**.
>
> **2.** …"

La expresión resoluciones económicas que utiliza la CPEUM no atiende a su contenido patrimonial o pecuniario sino que el término económico se emplea en el sentido de que las resoluciones que se dictan al interior del Poder Legislativo tienen como objeto lo relativo a su organización y funcionamiento. Según Miguel Ángel Eraña Sánchez y Uriel Piña Reyna esta fracción "suministra potestades de auto-organización y auto-normación a sus cámaras,"[315] además, el concepto régimen interior "debe entenderse como relativo a su orden competencial propio, *ergo*, al

[315] Eraña Sánchez, Miguel Ángel y Uriel Piña Reyna. *Comentario al artículo 77 Constitucional*. *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Octava Edición.* Op. cit. Tomo IV, pág. 462.

sistema de normas que regulan sus competencias propias, que pueden abrigar un vínculo jurídico con sujetos ajenos a la propia cámara. Esto sería una versión acabada del principio de autonomía camaral",[316] es decir, su contenido abarca todo lo que tenga relación con su organización y el desempeño de las atribuciones que el marco jurídico constitucional le otorga al Poder Legislativo. Por tanto, la emisión de estas resoluciones económicas las lleva a cabo como una potestad de autonomía, que puede, en un momento dado, crear derechos y obligaciones a personas ajenas a los órganos legislativos.

Aun cuando el concepto acuerdo parlamentario es de común y extensa utilización en el ámbito del Poder Legislativo, no existe una definición precisa del mismo, ni en la doctrina ni en la ley. La Doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave señala que:

> "De acuerdo con el artículo 77, fracción I, de la Constitución cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Es así como los acuerdos parlamentarios son considerados como normas creadas para regular algún procedimiento, en particular, al interior, de cada una de las Cámaras. A través de los acuerdos se permite la colaboración y la convivencia pacífica en el desarrollo de las sesiones. En la actualidad los acuerdos tienden a aumentar en número e importancia".[317]

Para esta autora acuerdo parlamentario es sinónimo de resolución económica, toda vez que considera que su fundamento es el artículo 77, fracción I, de la CPEUM, concepto que por cierto ya no es utilizado por ninguna constitución local para referirse al acuerdo parlamentario, además, señala que tiene un carácter normativo ya que su finalidad es regular algún procedimiento en el interior de las cámaras que conforman el Congreso de la Unión y comenta que los acuerdos parlamentarios permiten que el trabajo legislativo se desarrolle en un marco de armonía entre los diversos Grupos Parlamentarios, refiriendo por último, que han proliferado en número y han adquirido gran importancia en el ámbito del Poder Legislativo.

Por su parte, Cecilia Mora-Donatto al referirse al Acuerdo Parlamentario señala que: "Los acuerdos parlamentarios se presentan como las resoluciones tomadas por los

316 Ídem, pág. 469.
317 Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y funcionamiento Actual.* Op. cit., pág. 53.

órganos de dirección y de gobierno que tiene como principal función detallar y satisfacer las lagunas existentes en los ordenamientos aplicables a las diversas funciones parlamentarias" y continúa diciendo "En México, tratándose del Congreso de la Unión se ha interpretado que la facultad de dictar acuerdos parlamentarios corresponde tanto al pleno como a los órganos de gobierno de cada una de las cámaras. La anterior afirmación encuentra su fundamento en la fracción I del artículo 77".[318]

La Doctora Cecilia Mora-Donatto señala que el acuerdo parlamentario es una decisión que emite el Pleno, así como los órganos de dirección y de gobierno del Poder Legislativo; la finalidad de estas resoluciones es especificar, pormenorizar y colmar las lagunas existentes en los ordenamientos que regulan las diversas funciones parlamentarias, siendo su fundamento jurídico la fracción I del artículo 77 Constitucional.

El Maestro Miguel Ángel Camposeco señala que "los acuerdos parlamentarios son resoluciones internas aprobadas por el Pleno de la Cámara, sobre temas específicos que tienen origen en alguna disposición legal o reglamentaria. Tienen como finalidad complementar, aclarar, ampliar, detallar o instrumentar lo establecido en alguna norma de los ordenamientos jurídicos internos."[319]

En la práctica, todos los órganos legislativos de las cámaras, de la Comisión Permanente y del Congreso de la Unión, es decir, aquellos órganos que se encuentran integrados por legisladores pueden formular acuerdos parlamentarios, tal es el caso de las Comisiones Legislativas, los Comités, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva, La Mesa de Decanos, el Pleno, etc. También consideramos que un órgano legislativo simple, integrado por un solo legislador, puede emitir acuerdos parlamentarios para el

318 Mora-Donatto, Cecilia. *Concepto de acuerdo parlamentario*. En: Nava Gomar, Salvador O.... Op. cit., pp. 258-259.

319 Camposeco Cadena, Miguel Ángel. *Introducción al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.* Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, A.C., LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2003, pág. 14.

adecuado ejercicio de sus funciones, como podría ser aquél en que el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República con fundamento en lo establecido en el artículo 66, numeral 1, inciso l), en relación con el numeral 2 de la LOCGEUM, emita un acuerdo relativo al nombramiento de un servidor público de mando superior.

Es importante comentar que la Constitución, la LOCGEUM y los reglamentos de ambas cámaras no señalan con precisión cuales son los órganos de dirección y de gobierno, éstos se intuyen en virtud de las facultades y atribuciones que el orden jurídico les otorga y así, por ejemplo, en las cámaras se ha considerado que son órganos de gobierno el Pleno, la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva, así como la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en la Cámara de Diputados. Sin embargo, existen otros órganos que realizan funciones de gobierno para áreas específicas dentro de las cámaras y pueden dictar acuerdos parlamentarios que inciden en su ámbito de actuación, tal es el caso de la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, según lo dispone la LOCGEUM:

> "**ARTICULO 141**.
> 1. **Para la conducción de las actividades que desarrolla el Canal, se constituye la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión**.
> **2.** al **4**…
> 5. **La organización y funcionamiento del Canal se sujetarán a** las disposiciones legales aplicables y a las reglamentarias específicas que al efecto dicte el Congreso de la Unión, así como a **las políticas internas de orden general y programas de trabajo que apruebe la Comisión Bicamaral**."

La Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión con las facultades que le otorga el numeral 5, del artículo 141, de la LOCGEUM viene a constituirse en un órgano de gobierno para el Canal de Televisión, toda vez que le puede dictar las políticas internas de orden general, mismas que pueden estar contenidas en un Acuerdo Parlamentario. En el Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2005, queda más clara la función de

órgano de gobierno que ostenta la Comisión Bicamaral, respecto del área técnica denominada Canal de Televisión del Congreso.

> "**ARTÍCULO 12.**
>
> **El órgano rector del Canal será la Comisión Bicamaral** del Canal de Televisión del Congreso General, el cual será el responsable de conducir sus actividades."
>
> "**ARTÍCULO 13**.
>
> **La Comisión** estará **integrada por tres miembros de cada Cámara** … debiendo ser constituida durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, misma que funcionará de la siguiente manera:
>
> a) al e)...
>
> f) **Los acuerdos de la Comisión** privilegiarán el **consenso y, en su defecto**, se adoptarán por **mayoría de votos**, de los integrantes presentes. En caso de empate, la Presidencia tendrá voto de calidad;
>
> g) al l)…"
>
> "**ARTÍCULO 15**.
>
> 1. **El Titular de la Dirección General** será el **responsable del Canal** … y **su función será la de coordinar y ejecutar** las tareas que permitan el mejor cumplimiento de **las actividades del Canal, de conformidad a los acuerdos** y/o las políticas **que** para tal efecto **determine la Comisión**.
> 2. **El Titular de la Dirección General del Canal de Televisión** durará en su encargo por un lapso de 4 años, pudiendo ser reelegido en una sola ocasión, por acuerdo de la mayoría de los integrantes de la Comisión por un segundo periodo con la misma duración. Dicho funcionario **podrá ser objeto de extrañamientos, reconvenciones, o en su caso remoción por parte de la Comisión cuando incurra en faltas u omisiones a** la Ley Orgánica, a su Reglamento y demás normas aplicables, disposiciones y **acuerdos que adopte la Comisión**; su actuación estará sujeta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."

De tal forma que la Comisión Bicamaral en comento es un órgano de gobierno para el Canal de Televisión del Congreso, ya que es considerada como su órgano rector responsable de conducir sus actividades, además, en el reglamento del Canal se establece que la Comisión Bicamaral podrá emitir acuerdos, ya sea por consenso o por mayoría de votos, y es precisamente a través de los acuerdos parlamentarios como la Comisión dirige las actividades del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en caso de que su titular incumpla éstos, puede ser objeto de extrañamientos, reconvenciones y hasta remoción de su cargo.

Por último, el orden jurídico que rige la organización y funcionamiento del Poder Legislativo Federal se integra por normas jurídicas de muy diverso rango y jerarquía, estando en la cúspide de la pirámide la CPEUM, seguido de las leyes y los reglamentos correspondientes, ordenamientos que se encuentran por arriba de los acuerdos parlamentarios, los cuales son de rango inferior que vienen a desarrollar y complementar las normas jurídicas de rango superior. "Desde esta perspectiva, los acuerdos parlamentarios son jerárquicamente inferiores a la ley y el Reglamento Interior del Congreso y, por tanto en cumplimiento del principio de legalidad, no cabría que por vía de un acuerdo parlamentario, por muy consensuado que éste estuviera, se desvirtuarán las disposiciones contenidas de mayor rango".[320] "Esos documentos son complementarios de la Ley Orgánica del Congreso y del Reglamento para el Gobierno Interior; son jerárquicamente inferiores a éstos; por lo que no pueden contradecirlos".[321]

Por otro lado Arturo Garita Alonso señala que los acuerdos parlamentarios son:

> "Resoluciones de orientación normativa que se adoptan conforme a las prácticas parlamentarias. Su importancia se basa en la necesidad de disponer de medidas que favorezcan la fluidez de los debates y la posibilidad de organizar el trámite de los asuntos que no se ubican en los mecanismos que señala el procedimiento legislativo. Para el caso de México, las cámaras del Congreso están facultadas constitucionalmente para emitir resoluciones económicas respecto de su régimen interior".[322]

Para Arturo Garita, quien se ha desempeñado en diversos cargos de alta responsabilidad en ambas cámaras del Congreso de la Unión, los acuerdos parlamentarios tienen como fundamento el artículo 77, fracción I, de la CPEUM, además considera que son normas o reglas que favorecen el trabajo legislativo, toda vez que mediante su uso cada una de las cámaras implementa los mecanismos necesarios para el desarrollo y ejercicio de las atribuciones que el marco jurídico les otorga. Resulta significativo considerar que dentro de las principales características

320 Íbidem.
321 Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Segunda edición, Editorial Oxford University Press, México, 1999, pág. 194. El autor se refiere al Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual quedó abrogado con respecto a las cámaras de Diputados y Senadores cuando éstas aprobaron sus propios reglamentos.
322 Garita Alonso, Arturo. Op. cit., pág. 335

del acuerdo parlamentario sea el obviar trámites, el simplificar procedimientos y el ser expedito, todo ello en beneficio de la agilidad, prontitud y buen desarrollo del trabajo parlamentario.

Otro de los autores que define a los acuerdos parlamentarios es David Vega Vera, quien nos dice que el concepto de acuerdo parlamentario proviene:

> "del latín *accordäre*, y del adjetivo derivado de parlamento... en su sentido más general, acuerdo es la resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas; parlamentario es lo que pertenece al parlamento judicial o político. El vocablo compuesto que se refiere a la resolución tomada en cierta materia en el seno de un organismo parlamentario. En materia parlamentaria, indica las normas que se establecen conforme a las prácticas vigentes de procedimiento dentro del parlamento. La importancia del acuerdo deriva de que el dinamismo y la imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos imponen la necesidad de contar con mecanismos que favorezcan la fluidez en los debates que tienen lugar en las sesiones... 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...".[323]

De la definición de acuerdo parlamentario que nos proporciona David Vega Vera podemos inferir los siguientes elementos:

a) Los acuerdos parlamentarios son resoluciones del órgano legislativo o parlamento, este último concepto en el sentido amplio que Norberto Bobbio le da como sinónimo de asamblea con atribuciones funcionales distintas en cuya base hay un "principio representativo" de la "voluntad popular".[324]

b) Las materias que pueden ser objeto de un acuerdo parlamentario son de muy diversa índole, pero siempre se constriñen a la organización y funcionamiento del órgano legislativo;

c) El objeto de los acuerdos parlamentarios es permitir que las cámaras se organicen internamente como lo consideren más conveniente y que las atribuciones, así como las facultades que les otorga el marco jurídico a los órganos que componen el Poder Legislativo, se puedan desarrollar de manera ágil, dinámica y fluida para favorecer el desarrollo del trabajo parlamentario;

---

323 Vega Vera, David. *Concepto de Acuerdo Parlamentario*. En: Berlín Valenzuela, Francisco. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.* Op. cit., pp. 30 y 31.

324 Cfr. Bobbio, Norberto y otros. *Diccionario de Política*. Op. cit., pág. 1124.

d) Los acuerdos parlamentarios constituyen pactos entre las fracciones partidistas de la cámara, que se someten a la aprobación del Pleno, sin embargo, aun cuando la mayoría de los acuerdos parlamentarios son producto de la negociación entre las diferentes fuerzas políticas representadas en los órganos legislativos, también es posible, como ya lo mencionamos, que exista un acuerdo parlamentario cuyo origen sea de un órgano unipersonal como podría ser un acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, que tenga por objeto el implementar alguna de las facultades que la propia LOCGEUM le otorga. Por otro lado, no todos los acuerdos parlamentarios son sometidos a la aprobación del Pleno, ya que pueden ser dictados por una comisión legislativa para ejercer las facultades que el propio marco jurídico le otorga y aplicarse sin necesidad de ser aprobados por el Pleno, y

e) Por último, el autor considera que los acuerdos parlamentarios también incluyen a los pronunciamientos políticos de los grupos o fracciones parlamentarias y que producen efectos de definición respecto de problemas o soluciones nacionales. Nosotros consideramos que la postura institucional de los órganos que integran el Poder Legislativo respecto de un asunto político, económico o social, de interés nacional o que afecte a una comunidad o grupo de personas no se trata de un acuerdo parlamentario sino más bien de un punto de acuerdo, el cual puede tomarse como propio por un órgano de gobierno de la cámara mediante un acuerdo parlamentario.

Como podemos observar todos los autores coinciden en que el fundamento constitucional de los acuerdos parlamentarios es el artículo 77, fracción I de la CPEUM que se refiere a ellos como “resoluciones económicas”. En cambio, la LOCGEUM no menciona el concepto “resoluciones económicas” y cuando se refiere a los acuerdos parlamentarios lo hace bajo el concepto de “acuerdos” o “acuerdos parlamentarios”.

Recordemos que la LOCGEUM vigente, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, está compuesta por seis títulos: El Título Primero regula al Congreso General; el Título Segundo se refiere a la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados; el Título Tercero, a la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores; el Título Cuarto, a la Comisión Permanente, el Título Quinto, a la iniciativa ciudadana y preferente y el Título Sexto, a la difusión e información de las actividades del Congreso.

Originalmente, el artículo tercero, numeral 1, que pertenece al Título Primero, relativo al Congreso General, establecía lo siguiente:

> "**ARTÍCULO 3**.
>
> 1. **El Congreso y las Cámaras** que lo componen **tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución** General de la República, **esta ley, el Reglamento** para el Gobierno Interior **del Congreso** General de los Estados Unidos Mexicanos **y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan** en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.
>
> **2**..."

Este artículo establecía que la organización y funcionamiento del Congreso de la Unión y de las cámaras que lo componen, se regirían por lo establecido en la CPEUM, en la LOCGEUM, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM) y en los ordenamientos internos de cada cámara, sin especificar cuáles eran estos últimos. El 30 de diciembre de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo tercero, numeral 1, de la LOCGEUM, para quedar como sigue:

> "**ARTCULO 3o.**
>
> 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.
>
> **2**..."

Esta nueva disposición legal le otorga a cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión la facultad de expedir su propio reglamento. Se considera que la ausencia de un reglamento acorde con la realidad que vivían las Cámaras fue lo que hizo que proliferaran los acuerdos parlamentarios, tal situación la manifestó el legislador Pedro Vásquez González, en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados en la cual se aprobó la modificación al artículo tercero de la LOCGEUM mencionado, quién señaló que: "en virtud de que las disposiciones del Reglamento Interior son omisas, confusas y en muchas ocasiones inaplicables para la nueva realidad de la

Cámara de Diputados es por lo que nos hemos visto en la necesidad de aprobar innumerables acuerdos parlamentarios...".[325]

La reforma al artículo tercero de la LOCGEUM reconoce la importancia que tienen las normas que son creadas al interior de cada una de las Cámaras para regular su organización y funcionamiento. Por ello, el Diputado Iván García Solís quien también intervino en la tribuna de la Cámara de Diputados en la discusión del dictamen donde se aprobó la reforma, el 2 de diciembre de 2004, señaló:

> "El derecho de una asamblea a darse sus propias normas es una necesidad elemental de orden inherente a todo conglomerado, es parte intrínseca de la naturaleza de una voluntad colectiva que desea tomar acuerdo y este acto democrático ejercido por la mayoría rebasa cualquier afectación individual. El proceso de creación de estas normas, es único y especial por el carácter de las mismas y por tanto no se pueden regular por los ordenamientos generales establecidos, sino por los que son propios a su naturaleza e inherentes a su objeto".[326]

Sin embargo, es importante resaltar que la reforma al artículo tercero de la ley en comento, no se refiere al concepto acuerdo parlamentario, sino que dispone que cada una de las cámaras podrá expedir, sin intervención de la otra, acuerdos sobre la organización y funcionamiento de cada una de ellas, por lo que considera que los acuerdos son resoluciones que se dictan al interior de cada cámara por algún órgano integrado por uno o varios legisladores y tienen como fin el regular la organización interna de la cámara o bien, establecer los mecanismos necesarios para el funcionamiento del órgano legislativo, con el objeto de que pueda ejercer las atribuciones que le otorga el orden jurídico.

La LOCGEUM solamente en una ocasión menciona el concepto "acuerdo parlamentario" y esto lo hace en el artículo 66, inciso d), cuando establece las facultades de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores:

> "**ARTÍCULO 66.**
>
> 1. **La Mesa Directiva** observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y **tendrá** las **siguientes facultades**:

---

325 Cámara de Diputados, LIX Legislatura. *Diario de los Debates*, Año II, Sesión N° 30, Jueves 2 de diciembre de 2004, Tomo II, pág. 136.

326 Ídem, pág. 129.

a) a c)…

d) **Asegurar que los** dictámenes, **acuerdos parlamentarios**, mociones, comunicados y demás escritos, **cumplan con las normas que regulan su formulación** y tiempos de presentación;

e) a m)…

2. a **3**..."

Sin embargo, en otros artículos la LOCGEUM se refiere a los "acuerdos parlamentarios" pero mencionándolos bajo el concepto de "acuerdos", por eso consideramos que es más apropiado para efecto de evitar confusiones el señalar que los órganos del Poder Legislativo tienen la facultad de dictar resoluciones con el carácter de acuerdo y que éstos podrán ser en primer término, acuerdos parlamentarios, cuando regulen su organización o funcionamiento y, en segundo lugar, estos acuerdos podrán tener el carácter de puntos de acuerdo, cuando fijen la postura institucional de los órganos legislativos o se refieran a exhortos, peticiones o sugerencias realizados por éstos a los otros poderes federales o locales, así como a los órganos constitucionales autónomos y a instancias internacionales, sobre un asunto de interés nacional o local.

Con base en la reforma al artículo tercero de la LOCGEUM las cámaras publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* sus reglamentos; primero lo hizo la Cámara de Senadores quien lo aprobó el 22 de abril de 2010 y lo publicó el 4 de junio de ese mismo año, señalando que su entrada en vigor sería el primero de septiembre de 2010; por su parte, la Cámara de Diputados lo aprobó el 15 de diciembre de 2010, publicándolo el 24 de diciembre de 2010 y empezó a surtir sus efectos el primero de enero de 2011.

Los reglamentos en sus artículos transitorios dejan sin efecto el RGICGEUM para cada una de las cámaras de la siguiente forma:

a) Para la Cámara de Senadores, el artículo Primero Transitorio establece:

"**Primero.** El presente Reglamento se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y entrará en vigor el primero de septiembre de 2010. A partir de esa fecha dejarán de ser aplicables en cuanto se refiere al Senado de la República las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, conforme el

> artículo Segundo Transitorio del Decreto de fecha 14 de diciembre de 2004, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre del mismo año, por el que se reformó el artículo 3, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", y

b) Para la Cámara de Diputados, el artículo Tercero Transitorio dispone:

> "**Tercero.** Quedan sin efecto para la Cámara de Diputados, las disposiciones contenidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934 y sus reformas."

Como podemos observar los reglamentos de ambas cámaras, en sus artículos transitorios se estableció que dejaba de ser aplicable el RGICGEUM publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934, por lo que se refiere a cada una de ellas, sin embargo, deja la posibilidad de que este reglamento pueda ser aplicable para la Comisión Permanente y para el propio Congreso General, tal y como se señala en el artículo Noveno Transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados:

> **"Noveno.** Todas aquellas disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que sean materia de Congreso General, así como de la Comisión Permanente, seguirán vigentes en tanto no se expida el ordenamiento específico."

La Doctora Cecilia Mora-Donatto del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sostiene, en relación con la forma como fue derogado el RGICGEUM para cada una de las cámaras, lo siguiente: "…nuevamente se vuelve a olvidar el legislador que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es una ley formal (toda vez que fue aprobado por ambas cámaras) y materialmente, en consecuencia para derogarlo o abrogarlo –o en términos de los transitorios de ambos reglamentos: dejar de ser aplicables sus normas o dejarlas sin efectos– es indispensable seguir el mismo procedimiento de acuerdo con el principio de autoridad formal de la ley recogido en el artículo 72, inciso f), de la Constitución, que a la letra señala: 'En la interpretación, reforma o

derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación'".[327]

La autora en comento sostiene que los reglamentos de cada una de las cámaras no pueden derogar un Reglamento aprobado por el Congreso de la Unión, es decir, por ambas cámaras, sin embargo, la derogación del RGICGEUM propiamente se realizó mediante Decreto de fecha 14 de diciembre de 2004, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2004, por el que se reformó el artículo 3o. de la LOCGEUM que señaló en el Segundo Transitorio que en tanto cada una de las cámaras expide su propio Reglamento seguirá siendo aplicable el RGICGEUM en lo que no se oponga a esa ley. Por tal motivo, la derogación del RGICGEUM la realizó el Congreso de la Unión cuando reformó su ley orgánica estando sujeta esta derogación a la condición suspensiva consistente en que se expidieran los reglamentos de ambas cámaras, por lo que cuando éstos entraron en vigor, se materializó la derogación establecida en el referido artículo transitorio aprobado por el Congreso de la Unión.

Como ya lo mencionamos en el apartado IV.4 relativo a "El Acuerdo como una de las resoluciones que puede emitir el Poder Legislativo Federal y los órganos que lo integran", es en los reglamentos de cada una de las cámaras donde se regulan los acuerdos parlamentarios. La Cámara de Diputados en su Reglamento considera a los acuerdos parlamentarios como "proposiciones" (Título Cuarto, Capítulo Primero, Sección Tercera) y en el artículo 79 se refiere a ellos como una "resolución económica en materia de su régimen interior", tal y como lo establece la CPEUM en su artículo 77 fracción I. Por su parte, el Senado de la República en su Reglamento los contempla como "proposiciones de acuerdos parlamentarios" (Título Octavo,

327 Mora-Donatto, Cecilia. *Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados*. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Sistema de Información Científica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Volumen XLIV, número 131, mayo-agosto, 2011, UNAM, pág. 860. Disponible en http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42721161013

Capítulo Cuarto) y en el artículo 275 también se refiere a ellos como “resoluciones económicas relativas al régimen interior”.

Una vez analizada la definición que diversos autores, la LOCGEUM y los reglamentos de ambas cámaras hacen de los acuerdos parlamentarios, nosotros proponemos con base en las consideraciones hasta aquí hechas la siguiente definición:

“Los acuerdos parlamentarios son las resoluciones emitidas en el ámbito del Poder Legislativo y de los órganos que lo integran, es decir, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Comisión Permanente y Congreso General, que tienen por objeto regular su organización y funcionamiento. Pueden ser formulados únicamente por órganos que en su interior estén integrados por uno o varios legisladores y su aprobación es realizada por éstos y en algunas ocasiones también son ratificados por el Pleno”.

4.1.2 La naturaleza jurídica de los Acuerdos Parlamentarios

Según el *Diccionario de la Lengua Española*, el concepto naturaleza proviene de “*natural* y *eza* que significa esencia y propiedad característica de cada ser”.[328] por ello, para conocer la esencia, propiedades y características de los acuerdos parlamentarios analizaremos sus elementos formal y material, partiendo de la base que los acuerdos parlamentarios son creados al interior de los órganos del Poder Legislativo y tienen por objeto regular su organización y funcionamiento interno.

El elemento formal de los Acuerdos Parlamentarios

Como ya lo analizamos, la CPEUM le otorga la facultad de crear acuerdos al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, es decir, los acuerdos pueden tener como origen autoridades administrativas o judiciales y, en estos casos, su naturaleza jurídica desde un punto de vista formal atenderá al órgano que los emite. Por otro lado la Constitución le otorga al Poder Legislativo la facultad de crear resoluciones económicas relativas a su régimen interior, las cuales muchos autores y los propios reglamentos de ambas cámaras consideran que es el fundamento constitucional de

328 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española.* Op. cit., pág. 1568.

los acuerdos parlamentarios, además, la propia LOCGEUM en su artículo tercero señala que el Congreso y sus cámaras tendrán la organización y funcionamiento, que entre otros ordenamientos, establezcan los acuerdos parlamentarios, por lo que éstos desde el punto de vista formal su naturaleza será legislativa.

Ahora bien, el Poder Legislativo se compone de varios órganos, el primero es el Congreso General, el cual sesiona en los supuestos previstos por la CPEUM y la LOCGEUM; a su vez el Congreso General se divide en dos órganos que son las cámaras, tanto de Diputados como de Senadores, órganos legislativos que no funcionan de manera permanente sino únicamente en los períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones, por lo que la Constitución ha previsto la existencia de otro órgano denominado Comisión Permanente para que éste actúe en los recesos del Congreso de la Unión. Estos cuatro órganos, Congreso General, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente que conforman el Poder Legislativo Federal, a su vez están integrados por otros órganos constituidos por legisladores, a los que les hemos denominado órganos legislativos, para diferenciarlos de los órganos que conforman la estructura técnica administrativa.

Estos órganos legislativos los hemos clasificado en primer término, en órganos primarios o simples cuando están integrados por un solo legislador, como por ejemplo, la Presidencia de la Mesa Directiva, la Presidencia de la Junta de Coordinación Política, etc., órganos que el marco jurídico les otorga determinadas atribuciones; y en segundo lugar, tenemos a los órganos secundarios o complejos que se componen de varios legisladores u órganos simples, tal es el caso del Pleno, la Mesa de Decanos, las comisiones legislativas, etc.

Los acuerdos parlamentarios son formalmente legislativos, ya que únicamente pueden ser creados por los órganos simples o compuestos, que en su interior se conforman por uno o varios legisladores y, por tanto, sólo ellos tienen el monopolio de su creación, ningún otro órgano en que se divide el ejercicio de poder del Estado puede válidamente formular acuerdos parlamentarios ya que el orden jurídico ha otorgado la facultad de crearlos, privativamente al Poder Legislativo.

Es importante reiterar que los acuerdos parlamentarios se formulan en ambas cámaras, así como en la Comisión Permanente y en el Congreso General, sin embargo, el fundamento constitucional solamente le otorga a las cámaras la facultad de crearlos en el artículo 77, fracción I y no hay otra disposición constitucional que establezca esta facultad para estos dos últimos órganos integrantes del Poder Legislativo. Por otro lado, en el ámbito local los acuerdos parlamentarios son elaborados por los órganos simples o complejos que se componen de uno o varios legisladores que integran las legislaturas de las entidades federativas que, como ya vimos, en la gran mayoría de las constituciones locales les otorgan expresamente esta facultad.

Por otro lado, recordemos que el Congreso General y la Comisión Permanente son órganos diferentes a las Cámaras de Diputados y Senadores, por lo que la CPEUM les otorga facultades y atribuciones específicas a cada uno de ellos. Estos órganos se integran por los propios miembros de las Cámaras, es decir, por legisladores que tienen el carácter de Diputados o Senadores, y conforme lo señala el artículo 50 de la ley fundamental el Congreso General se conforma por la totalidad de los miembros de ambas cámaras:

> "**ARTÍCULO 50**. **El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General** que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

Por otro lado el artículo 78 de la CPEUM señala la forma como se integra la Comisión Permanente:

> "**ARTÍCULO 78**. **Durante** los **recesos** del **Congreso** de la Unión **habrá** una **Comisión Permanente compuesta** de **37 miembros** de los que **19** serán **Diputados** y **18 Senadores**, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.
> ...
> I a VIII..."

No obstante que el Congreso General y la Comisión Permanente son órganos diferentes a las cámaras, ambos órganos utilizan los recursos humanos, materiales,

técnicos y financieros asignados a las mismas, es más, sus sesiones se llevan a cabo, en el caso del Congreso General en el recinto de la Cámara de Diputados y en el caso de la Comisión Permanente, durante el primer período de receso de cada año legislativo en el recinto de la Cámara de Diputados y en el segundo periodo de receso de cada año legislativo en el recinto de la Cámara de Senadores, según lo dispuesto por los artículos 5 y 117 de la LOCGEUM:

> "**ARTICULO 5.**
> 1. **El Congreso se reunirá en sesión** conjunta de las Cámaras **para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución**, así como para celebrar sesiones solemnes.
> 2. **Cuando** el **Congreso sesione** conjuntamente **lo hará** en el **recinto** que ocupe la **Cámara de Diputados** y el Presidente de ésta lo será de aquél."
>
> "**ARTICULO 117**.
> **1**...
> 2. **La Comisión Permanente celebrará sus sesiones** correspondientes al **primer receso** de cada año de la Legislatura en el **recinto** de la **Cámara de Diputados**, y en el **segundo receso**, en el **recinto** de la **Cámara de Senadores**."

Ahora bien, tanto en el Congreso General como en la Comisión Permanente existen órganos legislativos que han formulado y formulan acuerdos parlamentarios relacionados con la organización y funcionamiento interno de estos órganos, por ello, nosotros consideramos que también son fuentes de creación de los mismos, tal es el caso de los siguientes acuerdos parlamentarios expedidos por la Comisión Permanente: "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el desarrollo de las sesiones durante el primer receso del primer año de ejercicio de la LXII Legislatura"[329] de fecha 27 de diciembre de 2012, o del "Acuerdo Parlamentario relativo a la integración de las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente del primer receso del primer año de ejercicio de la LXII Legislatura" de fecha 27 de diciembre de 2012,[330] así como el Acuerdo Parlamentario que pudiera expedir el Congreso General para regular el procedimiento para el nombramiento de Presidente Interino por la falta absoluta del Presidente de la República.

---

329 *Gaceta Parlamentaria*, No. 3675-III, jueves 27 de diciembre de 2012. Disponible en www.diputados.gob.mx Fecha de consulta 23 de julio de 2015.

330 *Gaceta Parlamentaria*, No. 3675-IV, jueves 27 de diciembre de 2012. Disponible en www.diputados.gob.mx Fecha de consulta 23 de julio de 2015.

Asimismo, en el Reglamento de la Cámara de Diputados se establece que los acuerdos de la Comisión Permanente podrán ser publicados en la *Gaceta Parlamentaria* de ese órgano legislativo:

> **"Artículo 239.**
> **1.** La Gaceta Parlamentaria es el órgano oficial de difusión electrónico de la Cámara y su propósito es divulgar sus actividades como:
> I a la XIX …
> XX. Acuerdos que adopte la Comisión Permanente del Congreso General;
> XXI a XXIX. …"

En síntesis, podemos concluir que el elemento formal de los acuerdos parlamentarios es de carácter legislativo, toda vez que son creados por los órganos simples o complejos que componen el Congreso General, la Comisión Permanente, la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

Sin embargo, debemos tomar en cuenta que el fundamento constitucional de los acuerdos parlamentarios es el artículo 77 fracción I, el cual en primer lugar otorga la atribución de expedir resoluciones económicas a ambas cámaras, concepto que se ha interpretado como sinónimo de acuerdo parlamentario y que además ha caído en desuso en el quehacer del Poder Legislativo, toda vez que ha sido superado, como se refleja en las constituciones de las entidades federativas que ya no lo utilizan cuando se refieren a las resoluciones que puede emitir el Poder Legislativo local, como ya lo analizamos en el Capítulo IV. numeral 2; en segundo lugar, la facultad que otorga la CPEUM para dictar resoluciones económicas la constriñe a ambas cámaras, dejando fuera al Congreso General y a la Comisión Permanente, por lo que en el presente estudio se propone sustituir el concepto resoluciones económicas por el de acuerdos parlamentarios y ampliar la facultad para expedirlos al Congreso General y a la Comisión Permanente, con el objeto de que su actuar se apegue a la legalidad constitucional y que con ello se impida que los otros órganos de gobierno puedan impugnar jurisdiccionalmente al Poder Legislativo por falta de competencia para expedir los acuerdos parlamentarios, cuando éstos afecten sus intereses.

El elemento material de los Acuerdos Parlamentarios

El análisis de un órgano legislativo puede llevarse a cabo desde un punto de vista estático o mediante un criterio dinámico, cuando el enfoque del órgano toma como punto de partida su relación con el orden jurídico estatal vigente, estaremos estudiando al mismo desde un punto de vista estático, en cambio cuando se analiza al órgano en el ejercicio de las atribuciones que le otorga el orden jurídico estatal estaremos estudiando al mismo desde un punto de vista dinámico.

En el Capítulo III estudiamos los órganos simples y los órganos compuestos que integran el Congreso de la Unión, las cámaras y la Comisión Permanente del Poder Legislativo desde un punto de vista estático, circunscribiendo nuestro campo de estudio básicamente a la integración de los mismos, ahora adicionaremos a esta perspectiva estática su dimensión dinámica, es decir, la relación de estos órganos con la función para crear acuerdos parlamentarios.

Consideramos que los acuerdos parlamentarios en el Poder Legislativo pueden ser formulados por los órganos legislativos primarios o simples, para que por medio de ellos ejerzan las facultades que le otorga el orden jurídico, como podría ser un acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva o de la Junta de Coordinación Política de cualquiera de las cámaras. Asimismo, los acuerdos parlamentarios pueden ser elaborados por los órganos secundarios o complejos, integrados por legisladores tales como la Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las Comisiones, los Comités, entre otros.

La CPEUM, como ya vimos, señala de manera muy ambigua en su artículo 77, fracción I que cada una de las cámaras podrá, sin intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Los reglamentos de ambas cámaras y académicos consideran que éste es el fundamento constitucional de los acuerdos parlamentarios del Poder Legislativo, los cuales además hemos sostenido que pueden ser formulados por el Congreso General o la Comisión Permanente y no solamente por cada una de las cámaras.

La LOCGEUM en su artículo tercero establece que los acuerdos parlamentarios podrán ser expedidos por cada cámara sin intervención de la otra y que tendrán por objeto, en primer lugar, la organización interna de las cámaras y en segundo, regular el funcionamiento de las mismas.

> "**ARTÍCULO 3o.**
> 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**.
> 2. **…"**

Del artículo 77, fracción I de la CPEUM y del artículo 3o. de la LOCGEUM se desprende la facultad de cada una de las cámaras (consideramos que también del Congreso General y de la Comisión Permanente) para emitir acuerdos parlamentarios relativos a su organización interna y para implantar los mecanismos o procedimientos necesarios para ejercer adecuadamente las facultades que les confiere el orden jurídico.

Recordemos que los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo toman su nombre de la función que desde el punto de vista material y de manera primordial realizan, sin embargo, estos poderes no permanecen encerrados dentro de su función material principal, toda vez que para alcanzar los fines para los que fueron instituidos es necesario que realicen diversos actos que salen de esta función primordial.

En otras palabras los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo toman su nombre de la función principal que realizan, es decir, de elaborar leyes, de aplicarlas a casos concretos resolviendo controversias de derecho o de aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico, respectivamente; sin embargo, los poderes en que se divide el gobierno de un Estado, conforme al marco jurídico que los regula, pueden ejercer funciones que no se comprenden dentro de su principal área de competencia. Así el Poder Legislativo puede realizar funciones ejecutivas como nombrar a los ministros de la Suprema Corte o jurisdiccionales en el caso del juicio político; también el Poder Judicial realiza funciones ejecutivas cuando expide el

Reglamento Orgánico en Materia de Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o legislativas cuando crea jurisprudencia; y el Poder Ejecutivo realiza funciones legislativas cuando crea los reglamentos y funciones jurisdiccionales como por ejemplo, cuando dicta laudos el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por tal motivo, los acuerdos parlamentarios desde un punto de vista material pueden referirse a funciones de carácter legislativo, administrativo o jurisdiccional, dependiendo del objeto del propio acuerdo. De tal forma que un acuerdo parlamentario materialmente administrativo podría ser el acuerdo por el que se asignan las curules que deberán ocupar los diputados de una legislatura o bien el acuerdo por el que se designa al titular de la Secretaría General en la Cámara de Diputados. Del mismo modo un acuerdo parlamentario materialmente legislativo es aquel que en su estructura contiene normas de carácter interno como el que establece normas generales relativas al procedimiento para el registro de cabilderos y las actividades desarrolladas por éstos dentro de la Cámara de Diputados. Por último, también se expiden acuerdos parlamentarios materialmente jurisdiccionales cuando tienen por objeto resolver una controversia en forma de juicio como el Acuerdo que rige la actuación de la Cámara de Diputados como Jurado de Procedencia, para conocer del dictamen emitido por la Sección Instructora en el expediente SI/03/04 relativo al procedimiento de Declaración de Procedencia instruido en contra del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

4.1.3 Propuesta de clasificación de los Acuerdos Parlamentarios y su impacto en la Administración Pública

Con el objeto de proponer una clasificación de los acuerdos parlamentarios emitidos por el Poder Legislativo Federal, así como comprobar que éstos en algunas ocasiones impactan en la Administración Pública Federal, se realizó un estudio de caso llevando a cabo un análisis cuantitativo y cualitativo de los mismos, tomando como muestra los que fueron formulados por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores durante el primer periodo ordinario de sesiones del primer año de la

LXII Legislatura, así como de la Comisión Permanente relativos al primer periodo de receso del primer año de la LXII Legislatura, tal y como se muestra en el cuadro número 11.

Cuadro No 11

Acuerdos Parlamentarios de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del primer período ordinario de sesiones; así como de la Comisión Permanente del primer período de receso, todos ellos emitidos durante el primer año de la LXII Legislatura

Tipo de Acuerdo	Órgano del Poder Legislativo que los emite	Periodo
Acuerdos parlamentarios	Cámara de Diputados	1er. Periodo ordinario de sesiones del primer año de la LXII Legislatura
	Cámara de Senadores	1er. Periodo ordinario de sesiones del primer año de la LXII Legislatura
	Comisión Permanente	1er. Periodo de receso del primer año de la LXII Legislatura

Como lo señalamos anteriormente, un gran número de académicos y los reglamentos de ambas cámaras coinciden en señalar que el fundamento constitucional de los acuerdos parlamentarios es el artículo 77, fracción I de la CPEUM que señala que cada una de las cámaras podrá, sin intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Sin embargo, un primer análisis del cuadro anterior nos permite comprobar que no sólo las cámaras emiten acuerdos parlamentarios sino que también son formulados por la Comisión Permanente y aun cuando no se encontraron acuerdos parlamentarios expedidos por el Congreso General en el periodo de estudio, afirmamos que este órgano también puede emitirlos cuando ejerce las atribuciones que el marco jurídico constitucional le señala y que para ello requiera la emisión de un acuerdo parlamentario, como sería el caso del acuerdo parlamentario con motivo de la falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del

periodo respectivo, donde se estableciera el procedimiento para que el Congreso de la Unión nombrara a un presidente interino y expidiera la convocatoria a elecciones.

Durante el periodo de estudio fueron formulados por el Poder Legislativo, es decir, por la Cámara de Diputados, el Senado de la República y la Comisión Permanente, 100 acuerdos parlamentarios, los cuales fueron emitidos por los órganos de gobierno y aprobados por los Plenos de las cámaras y de la Comisión Permanente, distribuidos como se especifican en el cuadro número 12.

Cuadro No 12[331]
Acuerdos Parlamentarios emitidos por los órganos de gobierno y aprobados por los Plenos de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del primer periodo ordinario de sesiones; así como de la Comisión Permanente del primer periodo de receso, durante el primer año de la LXII Legislatura

Órganos de Poder Legislativo	Cámara de Diputados			Cámara de Senadores		Comisión Permanente	**TOTAL**
	Mesa Directiva	JUCOPO*	Conferencia**	Mesa Directiva	JUCOPO*		
Subtotal	**7**	**37**	**8**	**16**	**28**	**4**	**100**
TOTAL	**52**			**44**		**4**	

* JUCOPO – Junta de Coordinación Política
** Conferencia – Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

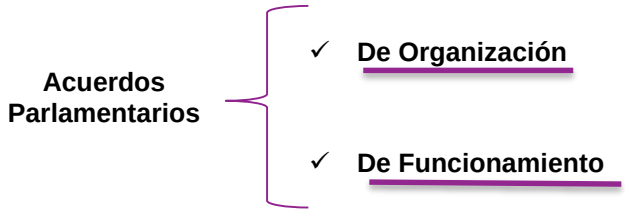
De tal forma que en el primer periodo ordinario de sesiones del primero año de la LXII Legislatura, la Cámara de Diputados emitió 52 acuerdos parlamentarios: a) 7 de la Mesa Directiva; b) 37 de la Junta de Coordinación Política, y c) 8 de la Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos; además, en este mismo periodo la Cámara de Senadores emitió 44: a) 16 de la Mesa Directiva, y b) 28 de la Junta de Coordinación Política; por su parte, la Comisión Permanente expidió

331 Los acuerdos parlamentarios que se tomaron como muestra de la Cámara de Diputados y la Comisión Permanente se encuentran en la página web www.diputados.gob.mx y los de la Cámara de Senadores en www.senadores.gob.mx

cuatro acuerdos parlamentarios en el primer periodo de receso del primer año de la LXII Legislatura.

Por lo anterior, en el periodo de estudio se formularon, por los órganos que integran el Poder Legislativo, un total de 100 acuerdos parlamentarios, los cuales con su contenido íntegro se incorporan en el disco compacto que se encuentra al final de la presente investigación, relacionándolos en orden cronológico por los órganos de gobierno que los emitieron en cada una de las cámaras y la Comisión Permanente.

Con el objeto de hacer una propuesta de clasificación de los acuerdos parlamentarios, se llevó a cabo el análisis cualitativo del contenido de cada uno de ellos, que se tomaron del periodo de estudio, partiendo de la base que los acuerdos parlamentarios tienen por objeto, conforme lo señala la LOCGEUM el regular la organización y funcionamiento de los órganos que integran el Poder Legislativo, es decir, su contenido comprende todo lo que tenga relación con su organización y el desempeño de las atribuciones que el marco jurídico le otorga, por lo que una primera clasificación toma en cuenta esta categorización y de esta forma tenemos a los acuerdos parlamentarios de organización por un lado y, por otro lado a los acuerdos parlamentarios de funcionamiento.



Es necesario mencionar que estamos conscientes que clasificar es un problema de perspectiva y, por esta razón, puede haber tantas clasificaciones como criterios se adopten para ello,[332] nuestra propuesta tiene por objeto el clasificar a los acuerdos

[332] García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Quincuagésima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 79. El autor, respecto a los criterios de clasificación, señala: "Hay tantas clasificaciones como criterios de división. Pero la selección de éstos no debe ser

parlamentarios atendiendo al fin que persiguen. A continuación analizaremos los acuerdos parlamentarios, iniciando con los de organización.

Acuerdos Parlamentarios de Organización

El *Diccionario de la Real Academia Española* define organización como "asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines",[333] por lo que cuando la CPEUM dispone que las cámaras podrán dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior y la LOCGEUM refiere que tendrán la organización que establece el marco jurídico constitucional, legal, reglamentario, así como el que les señalen los acuerdos parlamentarios, se refiere a que estos últimos podrán organizar, ordenar y distribuir de forma conveniente los recursos humanos, materiales y financieros, es decir, con base en su potestad de auto-organización podrá establecer la estructura organizacional que considere más conveniente para ejercer de manera óptima las atribuciones que el orden jurídico les otorga. Lo anterior también debe de incluir al Congreso General y a la Comisión Permanente.

Por su parte, José Ayala Espino señala que organización "es un sistema ordenado, estructurado y coordinado en lo que se refiere a los procedimientos y normas de funcionamiento de un grupo humano con objetivos definidos y concretos".[334] Tomando como base que el grupo humano en este caso se refiere al Poder Legislativo, para este autor la organización tendría por objeto el establecer la estructura adecuada para que exista una buena coordinación entre los diversos órganos que lo integran para desarrollar las distintas actividades necesarias para el ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico le confiere.

---

caprichosa. Posible sería, aun cuando enteramente ocioso, dividir los libros de una biblioteca atendiendo al color de sus tejuelos, o a formar grupos de normas de acuerdo con el número de palabras de su expresión verbal. Las clasificaciones tienen únicamente valor cuando responden a exigencias de orden práctico o a necesidades sistemáticas".

333 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Op. cit., pág. 1631.

334 Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Primera edición, Editorial Diana, México, 2000, pág.126.

Por lo anterior y una vez realizado el análisis cualitativo del objeto material de los 100 acuerdos parlamentarios del periodo de estudio, proponemos que los de organización se subclasifiquen de la siguiente forma:

a) Acuerdos parlamentarios que crean, modifican o extinguen órganos al interior de las cámaras, la Comisión Permanente y el Congreso General. Tal es el caso de la creación de las comisiones legislativas, que conforme lo establecen los artículos 34, numeral 1, inciso c) y 82, numeral 1, inciso c) de la LOCGEUM, las Juntas de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, respectivamente, pueden proponer al Pleno, con el señalamiento de la conformación de sus juntas directivas y de los legisladores que las integran.[335]

> **"ARTÍCULO 34.**
> **1.** A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:
> **a) …**
> **c)** Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, …
> **d)** …"
>
> **"ARTÍCULO 82.**
> **1.** La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:
> **a)** …
> **c)** Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, …
> **d)** …"

En las cámaras, en la Comisión Permanente y, en su caso, en el Congreso General, se pueden constituir comisiones para el adecuado cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que la Constitución y la ley les otorgan a estos órganos legislativos y a los legisladores que los integran. Un ejemplo de lo anterior es el Acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente relativo a la integración de las comisiones de trabajo para el primer receso del primer año de ejercicio de la LXII Legislatura,[336] en el que se crean e integran las siguientes comisiones: a) Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia; b) Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública,

335 Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, para la integración de 54 comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura. Publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el martes 16 de octubre de 2012.

336 Acuerdo de la Mesa Directiva, relativo a la integración de las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente del primer año de ejercicio de la LXII Legislatura. Publicado en la página www.diputados.gob.mx, en la *Gaceta Parlamentaria* No. 3675-IV, del jueves 27 de diciembre de 2012.

y c) Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas.

En las comisiones se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de su competencia, además, intervienen en procedimientos específicos como el de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados o de empresas de participación estatal mayoritaria, siendo estos ejemplos de cómo el trabajo que se desarrolla en las comisiones en muchas ocasiones impacta a la Administración Pública.

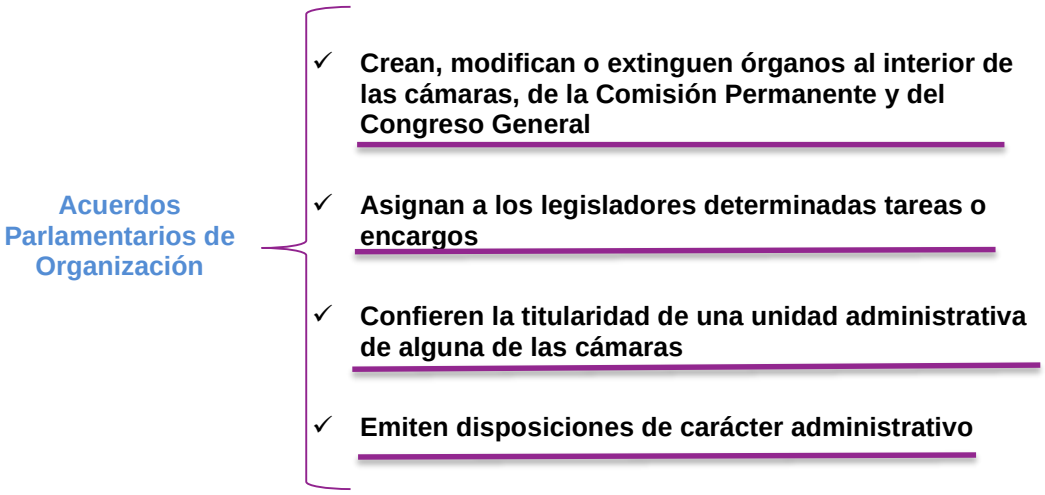
b) Acuerdos parlamentarios que asignan a los legisladores determinadas tareas o encargos. A través de estos acuerdos parlamentarios se designa a uno o varios legisladores para que lleven a cabo alguna actividad específica como son aquellos que establecen la creación de delegaciones para atender una reunión interparlamentaria con los representantes del Poder Legislativo de otro país o aquellos que crean un comité específico encargado de la organización de los festejos conmemorativos de algún acontecimiento histórico, como sería el caso del Comité para la Conmemoración del Bicentenario del Congreso de Anáhuac y de los Sentimientos de la Nación.[337]

c) Acuerdos parlamentarios que confieren la titularidad de una unidad administrativa de alguna de las cámaras. La LOCGEUM otorga a alguno de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores la atribución de proponer ante el Pleno al titular de un órgano administrativo, lo cual se realiza mediante un acuerdo parlamentario, tal es el caso de la atribución que otorga el artículo 38 numeral 1 inciso d) de la LOCGEUM a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados para proponer ante el Pleno a la persona que ocupará el cargo de Secretario General:

> **"ARTÍCULO 38.**
> **1. La Conferencia tiene las siguientes atribuciones:**
> a) …
> d) Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala esta ley; y
> e) …".

[337] Acuerdo de la Junta de Coordinación Política que integra las 27 comisiones especiales de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el cual fue aprobado el 22 de diciembre de 2012. Publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 24 de diciembre de 2012. El Presidente de la propia Junta sometió a la consideración del Pleno la integración de la Comisión Especial para la Conmemoración del Bicentenario del Congreso de Anáhuac y de los Sentimientos de la Nación, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el jueves 15 de febrero de 2013, aprobada el 18 de febrero de 2013.

d) Acuerdos parlamentarios que emiten disposiciones de carácter administrativo. Con la finalidad de que los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan los órganos que conforman el Poder Legislativo Federal sean manejados y aplicados de manera proporcional y equitativa entre los grupos parlamentarios, así como que se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, se emiten acuerdos parlamentarios para el ejercicio de estos recursos, como es el caso del acuerdo del Comité de Administración por el que se autorizan con cargo al techo presupuestal de la Coordinación de Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados, la adquisición de diversos bienes y servicios mediante procedimiento de adjudicación directa, así como las correspondientes adecuaciones presupuestales compensadas.[338]



De tal manera que de los 100 acuerdos parlamentarios que fueron formulados por los órganos que integran el Poder Legislativo durante el periodo de estudio, consideramos que 51 de ellos reúnen los elementos necesarios para ser catalogados como de organización y se presentan en el cuadro número 13 como fueron emitidos en cada una de las cámaras y la Comisión Permanente, ordenados conforme a la clasificación propuesta y al órgano de gobierno que lo formula.

338 Acuerdo del Comité de Administración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión del 13 de diciembre de 2012. Disponible en: www.diputados.gob.mx

Cuadro No 13
Acuerdos Parlamentarios de Organización de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores emitidos en el primer período ordinario de sesiones; así como de la Comisión Permanente en el primer período de receso, todos ellos durante el primer año de la LXII Legislatura

MATERIA		Cámara de Diputados			Cámara de Senadores		Comisión Permanente	Subtotal
		Mesa Directiva	JUCOPO	Conferencia	Mesa Directiva	JUCOPO		
Organización	**A.** Acuerdos parlamentarios que crean, modifican o extinguen órganos al interior de las cámaras, Comisión Permanente y Congreso General.	0	5	0	0	5	1	11
	B. Acuerdos parlamentarios que asignan a los legisladores determinadas tareas o encargos.	0	7	0	3	15	2	27
	C. Acuerdos parlamentarios que confieren la titularidad de una unidad administrativa de alguna de las cámaras.	0	0	1	0	0	0	1
	D. Acuerdos parlamentarios que emiten disposiciones de carácter administrativo.	3	1	5	2	1	0	12
Subtotal		3	13	6	5	21	3	51
TOTAL		22			26		3	

* JUCOPO – Junta de Coordinación Política
** Conferencia – Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Una vez realizado el análisis de los acuerdos parlamentarios de organización durante el periodo de estudio y propuesto una clasificación de los mismos, procederemos al examen cualitativo de los acuerdos parlamentarios de funcionamiento para proponer una clasificación de ellos.

Acuerdos Parlamentarios de Funcionamiento

Por otro lado, tenemos a los acuerdos parlamentarios de funcionamiento y conforme lo define el *Diccionario de la Real Academia Española* la palabra funcionamiento es la "acción y efecto de funcionar"; funcionar significa "ejecutar las funciones que le son propias".[339] Asimismo, el *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público* define función pública como "conjunto de actividades concretas de interés público que desarrollan las instituciones del Estado, a través de sus diferentes organismos públicos".[340] De tal forma que para el caso del Poder Legislativo y los órganos que lo integran, es decir, las cámaras, el Congreso General y la Comisión Permanente, los acuerdos parlamentarios de funcionamiento deben tener como objeto el permitir que estos órganos legislativos puedan realizar las funciones que el marco jurídico les establece.

El orden jurídico mexicano, es decir, la CPEUM, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas le otorgan al Poder Legislativo Federal y a los órganos que lo integran, determinadas facultades y atribuciones, sin embargo, en muchos casos estos ordenamientos jurídicos requieren ser interpretados o integrados para ser aplicados a un caso concreto; en otros, no previenen los procedimientos detallados para su ejercicio; asimismo, no definen el modo, tiempo y lugar para la celebración de sesiones solemnes, o se requiere que el Poder Legislativo y sus órganos fijen una postura institucional sobre un asunto de interés nacional.

De esta forma, los acuerdos parlamentarios de funcionamiento tienen como fin que el Congreso General, las cámaras y la Comisión Permanente puedan establecer los mecanismos necesarios para que ejerzan las facultades y atribuciones que les otorga el orden jurídico, los cuales una vez analizados cualitativamente de la

339 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Op. cit., pág. 1099.
340 Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Op. cit., pág.121.

muestra propuesta consideramos que los podemos clasificar de la siguiente manera:

a) Acuerdos parlamentarios que crean, interpretan o integran la normatividad interna del Poder Legislativo. Este tipo de acuerdos tienen como objeto: a) crear o interpretar los ordenamientos jurídicos que le otorgan facultades y atribuciones a los diferentes órganos del Poder Legislativo, es decir, el desentrañar el sentido y significado que tienen las normas jurídicas, para lo cual se pueden utilizar los diversos métodos interpretativos que el Derecho establece, toda vez que todo precepto jurídico encierra un sentido y "el intérprete se ve obligado a desentrañar la significación del mismo. El conjunto de procedimientos destinados al desempeño de esta tarea constituye la técnica interpretativa …"[341] y b) integrar la normatividad interna del Poder Legislativo, cuando en el orden jurídico de este poder no existe disposición aplicable. "Cuando se habla de lagunas, lo que quiere expresarse es que las soluciones posibles considéranse injustas, en cuanto se piensa que si el legislador hubiera tenido presente el caso especial, lo habría reglamentado de forma completamente diversa de aquella o aquellas que del texto de la ley se infieren. La laguna no es más que la diferencia entre el derecho positivo y un orden tenido por mejor y más justo".[342] Un ejemplo sería el Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores por el que se da respuesta a la solicitud de interpretación de las Comisiones Unidas de Energía y Estudios Legislativos Primera, sobre los artículos 149, 183 y 187 del Reglamento de esa cámara, para determinar si las comisiones están facultadas para aprobar acuerdos que normen las actividades para organizar el trabajo de análisis y debate con motivo del dictamen relativo a las leyes secundarias derivadas de la reforma constitucional en materia energética, de conformidad con la facultad prevista en el artículo 3, numeral 1 de la LOCGEUM.[343]

b) Acuerdos parlamentarios que regulan determinadas atribuciones que le confiere la CPEUM al Poder Legislativo. En muchas ocasiones la

341 García Máynez, Eduardo. Op. cit., pág. 129.
342 Ídem, pág. 353.
343 Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se da respuesta a la solicitud de interpretación de diversos artículos del Senado de la República, de conformidad con la facultad prevista en el artículo 3, numeral 1 del Reglamento del Senado de la República, de fecha 17 de junio de 2014. Disponible en la página web www.senado.gob.mx.

Constitución Federal otorga a los legisladores, ya sea de una cámara, de ambas, de la Comisión Permanente o del Congreso General, determinadas facultades, sin embargo, para el ejercicio de las mismas no existe en la norma jurídica el procedimiento legal que permita hacer efectiva esa facultad y para poder cumplir con ésta, los legisladores expiden un acuerdo parlamentario, por ejemplo para ratificar a los empleados superiores de Hacienda[344]; para establecer el formato de las comparecencias de los servidores públicos ante el Pleno o las comisiones[345]; para calificar la renuncia al cargo de Presidente de la República por causa grave, entre otros.

c) Acuerdos parlamentarios que definen lugares, modos y tiempos para que se celebren actos en honor de alguna persona o con motivo de algún acontecimiento. Mediante estos acuerdos los legisladores desarrollarán algunas actividades de orden cívico, ya sea para conmemorar algún acontecimiento histórico o para rendir un homenaje a una persona determinada, como por ejemplo, el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se determina que la Cámara de Diputados rendirá un homenaje a los deportistas mexicanos que obtuvieron medallas en los juegos olímpicos y paraolímpicos celebrados en la ciudad de Londres, Inglaterra.[346]

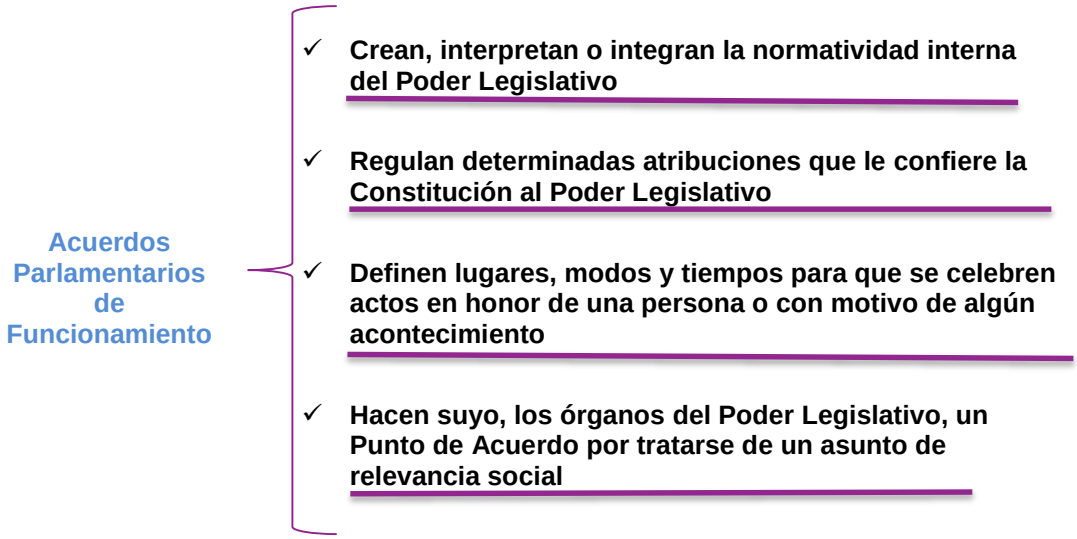
d) Acuerdos parlamentarios en los que hacen suyo, los órganos del Poder Legislativo, un Punto de Acuerdo por tratarse de un asunto de relevancia social. Normalmente los puntos de acuerdo son formulados por los legisladores y después de cumplir con el procedimiento que la ley y el Reglamento señalan, pueden ser aprobados por el Pleno; sin embargo, en algunas ocasiones el asunto que da origen a un punto de acuerdo tiene una gran relevancia nacional y en estos casos los órganos de gobierno de las cámaras o de la Comisión Permanente los hacen suyos mediante un acuerdo parlamentario, tal es el caso del expedido por la Junta de Coordinación Política en el que adopta como suyo el punto de acuerdo por el que se

344 Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República relativo a la ratificación de nombramientos de empleados superiores de Hacienda. Publicado en el *Diario de los Debates* el jueves 4 de Diciembre de 2012.

345 Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República por el que se establece el formato de la comparecencia de la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Publicado en la *Gaceta del Senado de la República* el jueves 10 de marzo de 2011.

346 Acuerdo disponible en la página Web: www.diputados.gob.mx. *Gaceta Parlamentaria*, No. 3610-IV, martes 5 de septiembre de 2012.

exhorta a Pemex por las afectaciones que causó el derrame de petróleo en las Costas del Istmo de Tehuantepec, Oaxaca;[347] otro ejemplo es el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que hace suyo el punto de acuerdo por el que la Cámara de Diputados se pronuncia a favor de la circunstancia de la igualdad sustantiva para las mujeres en México.[348]



De los 100 acuerdos parlamentarios que fueron formulados por las cámaras y la Comisión Permanente durante el periodo de estudio, consideramos que 49 reúnen los elementos cualitativos necesarios para ser clasificados como de funcionamiento y se presentan en el cuadro número 14 como fueron emitidos en cada una de las cámaras y la Comisión Permanente, ordenados conforme a la clasificación propuesta y al órgano de gobierno que los formula.

347 Acuerdo disponible en la página Web: www.diputados.gob.mx. *Gaceta Parlamentaria*, No. 3598, viernes 7 de septiembre de 2012.
348 Acuerdo disponible en la página Web: www.diputados.gob.mx. *Gaceta Parlamentaria*, No. 3625-IV, martes 16 de octubre de 2012.

Cuadro No 14
Acuerdos Parlamentarios de Funcionamiento de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores emitidos en el primer período ordinario de sesiones; así como de la Comisión Permanente en el primer período de receso, todos durante el primer año de la LXII Legislatura

MATERIA		Cámara de Diputados			Cámara de Senadores		Comisión Permanente	Subtotal
		Mesa Directiva	JUCOPO	Conferencia	Mesa Directiva	JUCOPO		
Funcionamiento	**A.** Acuerdos parlamentarios que crean, interpretan o integran la normatividad interna del Poder Legislativo.	1	6	1	3	2	1	14
	B. Acuerdos parlamentarios que regulan determinadas atribuciones que le confiere la Constitución al Poder Legislativo.	3	11	1	7	5	0	27
	C. Acuerdos parlamentarios que definen lugares, modos y tiempos para que se celebren actos en honor de una persona o con motivo de algún aconte-cimiento orden cívico.	0	3	0	1	0	0	4
	D. Acuerdos parlamentarios donde hacen suyo, los órganos del Poder Legislativo, un Punto de Acuerdo por tratarse de un asunto de relevancia social.	0	4	0	0	0	0	4
Subtotal		4	24	2	11	7	1	49
TOTAL		30			18		1	

* JUCOPO – Junta de Coordinación Política
** Conferencia – Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Se adjunta al final de la presente investigación para su consulta, un disco compacto que contiene un apartado en el que se clasifican los 100 acuerdos parlamentarios del periodo de estudio, por materia y conforme la clasificación cualitativa propuesta contenida en los cuadros 13 y 14.

4.1.4 Análisis del impacto de los acuerdos parlamentarios en la Administración Pública, estudio de caso.

Para poder realizar el análisis del impacto que tienen algunos acuerdos parlamentarios en la Administración Pública como instrumentos de control parlamentario y, en específico, los emitidos en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en el primer periodo ordinario de sesiones; así como en la Comisión Permanente en el primer periodo de receso, todos durante el primer año de la LXII Legislatura, debemos recordar que la división de poderes y su separación tienen como objetivo principal que el gobierno de un Estado propicie el bien público temporal entre los gobernados, con pleno respeto de los derechos humanos, evitando el abuso del poder mediante el control del poder por el poder mismo. De tal forma que la distribución de facultades entre diversos órganos de gobierno del Estado propicia que éstos se controlen mutuamente originando un sistema de pesos y contrapesos que equilibra el poder público.

Como ya lo habíamos mencionado, el concepto control tiene muchos sentidos, para la Doctora Mora-Donatto “no tiene un significado unívoco, la acepción más exacta del mismo es la que entiende que éste es el vehículo más idóneo a través del cual se hacen las limitaciones del poder”.[349] Ahora bien, el Poder Legislativo representa la voluntad popular, por ello este órgano de gobierno del Estado es el que cuenta con mayores facultades y atribuciones de control sobre los otros poderes en que se divide el gobierno de un Estado y aún sobre los órganos constitucionales autónomos.

El control parlamentario que desarrolla el Poder Legislativo lo lleva a cabo a través del ejercicio de todas las atribuciones que el Derecho le otorga, Khemvirg Puente señala que “El Congreso es una institución política cuyas atribuciones, pero principalmente su origen representativo del interés general, le asignan tareas de control hacia los otros poderes del Estado.”[350] Toda vez que se ha considerado que

---

349 Mora-Donatto, Cecilia. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político.* Op. cit., pp. 25-26.

350 Puente Martínez, Khemvirg y otros. Op. cit., pp. 11 y 12.

el Poder Legislativo es el órgano de gobierno que representa la voluntad del pueblo, la Constitución y las leyes le han otorgado mayores instrumentos de control y fiscalización sobre los otros órganos de gobierno del Estado.

Es interesante mencionar que "si bien, el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades del parlamento, como desde hace tiempo venimos afirmando, ello no es obstáculo para entender que hay instrumentos en donde dicho control se percibe con una mayor nitidez."[351] El principal de los mecanismos que utiliza el Poder Legislativo para ejercer el control parlamentario ante los otros poderes y órganos constitucionales autónomos es, sin lugar a dudas, el proceso legislativo. Sin embargo, existen otros instrumentos en los que se observa de mejor manera el control parlamentario como son los denominados controles financieros o económicos, los cuales se refieren a la atribución del Congreso en materia de deuda y de ingresos, así como a la facultad de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y revisar la Cuenta Pública.

Al respecto, el Doctor Khemvirg Puente señala: "Los congresos tienen a su disposición varias herramientas para vigilar al Ejecutivo, entre las que destacan las siguientes: el juicio político, las comisiones de investigación, el trabajo de escrutinio de las comisiones ordinarias, la recepción del informe de gobierno del Ejecutivo y las comparecencias de funcionarios del gobierno, la aprobación o ratificación de algunos funcionarios públicos, la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, la fiscalización de la cuenta pública, la pregunta parlamentaria y la aprobación de acuerdos parlamentarios para solicitar información al Ejecutivo."[352]

El Congreso y sus órganos, para el ejercicio de muchas de las atribuciones que señala el Doctor Khemvirg Puente, emite acuerdos parlamentarios, por lo que consideramos que éstos son los medios por los cuales el Poder Legislativo puede llevar a cabo el control parlamentario de otros órganos de gobierno del Estado y en

---

351 Mora-Donatto,Cecilia. *El Congreso Mexicano y sus desafíos actuales*. Cámara de Diputados, ediciones Mesa Directiva. Editorial Diseño 3, México, 2015, pág. 167.

352 Puente Martínez, Khemvirg y otra. *La fiscalización y el control político del Congreso Mexicano.* En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas.* Op. cit., pág. 399.

específico del Poder Ejecutivo. A continuación y a manera de ejemplo, se relacionan diversos acuerdos parlamentarios relativos a algunas atribuciones del Poder Legislativo que fueron mencionadas por el Dr. Khemvirg Puente:

a) Acuerdo que rige la actuación de la Cámara de Diputados como Jurado de Procedencia para conocer del Dictamen emitido por la Sección Instructora en el Expediente SI/03/04 relativo al procedimiento de Declaración de Procedencia instruido en contra del C. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 5 de abril de 2005.

b) Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se crea la Comisión Especial para continuar las investigaciones y dar seguimiento a los resultados del Grupo Interdisciplinario de expertos independientes, designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relacionadas con los hechos ocurridos en iguala, Guerrero, a alumnos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa “Raúl Isidro Burgos”. Publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 15 de septiembre de 2015.

c) Acuerdo de la Junta de Coordinación Política a propósito del Análisis del Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la República, conforme a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de 2015.

d) Acuerdo de la Junta de Coordinación Política referente a la comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, a fin de realizar el análisis del Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la República en materia de política económica, así como para que dé cuenta de las iniciativas que comprenden el paquete económico para el Ejercicio Fiscal de 2016. Publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 29 de septiembre de 2015.

e) Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se aprueban el calendario y el formato de las comparecencias ante Comisiones de Funcionarios de la Administración Pública Federal, con motivo del análisis del Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la República. Publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 19 de octubre de 2015.

f) Acuerdo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, por el que se establece el procedimiento de participación de las comisiones ordinarias en el

examen y discusión del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, así como el de las solicitudes de gestión propuestas por los legisladores. Publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 15 de septiembre de 2015.

g) Acuerdo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, por el que se regula la entrega de solicitudes de recursos federales por parte de los organismos autónomos, el Poder Judicial de la Federación, las entidades federativas y los municipios, concernientes al procedimiento de examen y discusión del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016. Publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 15 de octubre de 2015.

h) Acuerdo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, por el cual se establecen el calendario, el formato de entrega, las mesas de análisis y la presentación de conclusiones del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública correspondiente a 2014.

i) Acuerdo por el que se aprueban las preguntas parlamentarias que se dirigirán al Presidente de la República con motivo del VI Informe de Gobierno. Publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados No. 3622-VI, 11 de octubre de 2012.

La pregunta parlamentaria se introdujo recientemente en el Derecho Mexicano como una figura de control político y parlamentario del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, siendo parte de las nuevas reglas de relación entre ambos poderes después de que se canceló la obligación del Presidente de la República de acudir al Congreso de la Unión a emitir un mensaje a la Nación con motivo del Informe Anual sobre el estado que guarda la Administración Pública del país.

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* señala que “en el Derecho Parlamentario, las preguntas son consideradas como los medios de información del Parlamento los cuales son utilizados como elementos importantes de las funciones de control y de investigación que les son propios”.[353]

[353] Molina Piñeiro, Luis J. *Definición del concepto pregunta parlamentaria*. En Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Op. cit., pág. 761.

La CPEUM regula la figura de pregunta parlamentaria en sus artículos 69, párrafo segundo y 93, párrafo cuarto, de la siguiente manera:

> **"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 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 93.- …**
>
> Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.
>
> …"

Ahora bien, una vez que hemos realizado algunas reflexiones sobre el control parlamentario, procederemos a analizar, del periodo de estudio, el impacto que tienen algunos acuerdos parlamentarios en la Administración Pública que fueron emitidos en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en el primer periodo ordinario de sesiones, así como en la Comisión Permanente en el primer periodo de receso, todos durante el primer año de la LXII Legislatura.

De los 100 acuerdos parlamentarios que fueron objeto de estudio, independientemente de su clasificación de organización y funcionamiento, cualitativamente consideramos que 31 de ellos impactan en la Administración Pública Federal y, conforme la clasificación propuesta, son aquellos: que crean, modifican o extinguen órganos al interior de las cámaras; que regulan determinadas atribuciones que le confiere la CPEUM al Poder Legislativo y donde los órganos de gobierno hacen suyo un punto de acuerdo de un diputado o una comisión por tratarse de un asunto de relevancia social y que es competencia de este Poder. En el cuadro número 15 se presenta la clasificación por materia y órgano legislativo

que crea los referidos 31 acuerdos parlamentarios que impactan en la Administración Pública.

Cuadro No 15

Acuerdos Parlamentarios de Organización y Funcionamiento emitidos por las cámaras de Diputados y de Senadores en el primer período ordinario de sesiones; así como por la Comisión Permanente en el primer período de receso, todos ellos durante el primer año de la LXII Legislatura, que impactan en la Administración Pública

MATERIA		Cámara de Diputados			Cámara de Senadores		Comisión Permanente	Sub-total
		Mesa Directiva	JUCOPO	Conferencia	Mesa Directiva	JUCOPO		
Organización	**A.** Acuerdos parlamentarios que crean, modifican o extinguen órganos al interior de las cámaras, Comisión Permanente y Congreso General.	0	2	0	0	4	1	7
Funcionamiento	**B.** Acuerdos parlamentarios que regulan determinadas atribuciones que le confiere la Constitución al Poder Legislativo.	3	11	1	4	4	0	23
	C. Acuerdos parlamentarios donde hacen suyo, los órganos del Poder Legislativo, un Punto de Acuerdo por tratarse de un asunto de relevancia social.	0	1	0	0	0	0	1
Subtotal		3	14	1	4	8	1	31
TOTAL		18			12		1	

* JUCOPO – Junta de Coordinación Política
** Conferencia – Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

De los 100 acuerdos parlamentarios que fueron objeto de estudio, el 31% tiene impacto en la Administración Pública y conforme a la clasificación propuesta son: 7 acuerdos parlamentarios que crean, modifican o extinguen órganos al interior de las cámaras, Comisión Permanente y Congreso General; 23 que regulan determinadas atribuciones que le confiere la Constitución al Poder Legislativo, y uno donde los órganos del Poder Legislativo hacen suyo un Punto de Acuerdo por tratarse de un asunto de relevancia social.

A continuación se relacionan los 31 acuerdos parlamentarios que fueron emitidos por la Cámara de Diputados, el Senado de la República y la Comisión Permanente durante el periodo de estudio y que se considera impactan a la Administración Pública. Es importante señalar que únicamente se transcribe el título del acuerdo que, por lo comentado en este inciso, por sí solo da una idea del porque se considera impacta en la Administración Pública, sin embargo, el contenido íntegro de cada uno de éstos se encuentra en el disco compacto que se adjunta al final de esta investigación.[354]

A. Acuerdos parlamentarios que crean, modifican o extinguen órganos al interior de las cámaras, Comisión Permanente y Congreso General.

<u>De la JUCOPO de la Cámara de Diputados</u>:

1. Acuerdo para la integración de 54 comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura (*Gaceta Parlamentaria* número 3625-V, martes 16 de octubre de 2012)
2. Acuerdo por el que se integran las comisiones especiales que funcionarán durante la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (*Gaceta Parlamentaria*, número 3673, lunes 24 de diciembre de 2012)

<u>De la JUCOPO de la Cámara de Senadores</u>:

3. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se constituyen las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, Primera (*Gaceta Parlamentaria*, Miércoles 26 de septiembre de 2012)

[354] Además, después del nombre de cada uno de los 31 acuerdos parlamentarios, se señalan los datos de la *Gaceta Parlamentaria* publicada en la página WEB de cada cámara donde también se puede consultar el contenido íntegro de cada uno de ellos.

4. Acuerdo por el que se constituyen las comisiones de trabajo (*Gaceta Parlamentaria*, Jueves 27 de septiembre de 2012).
5. Acuerdo por el que se constituyen diversas comisiones especiales (*Gaceta Parlamentaria*, Martes 16 de octubre de 2012).
6. Acuerdo por el que se constituye el Comité para el Fomento de la Competitividad del Senado de la República (*Gaceta Parlamentaria*, Jueves 15 de noviembre de 2012).

De la Comisión Permanente:

7. Acuerdo parlamentario relativo a la integración de las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente del primer receso del primer año de ejercicio de la LXII Legislatura (*Gaceta Parlamentaria*, No. 3675-IV, jueves 27 de diciembre de 2012).

B. Acuerdos parlamentarios que regulan determinadas atribuciones que le confiere la Constitución al Poder Legislativo.

De la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados:

8. Comunicación mediante la cual da a conocer al pleno de la Cámara de Diputados que se ha dispuesto la elaboración del Bando Solemne para difundir en toda la República la declaración de presidente electo del ciudadano Enrique Peña Nieto (*Gaceta Parlamentaria*, número 3595-VI, martes 4 de septiembre de 2012).
9. Acuerdo para que, de ser necesario, la Cámara de Senadores, como Cámara revisora remita al Ejecutivo Federal el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, sólo con los artículos aprobados por ambas Cámaras (*Gaceta Parlamentaria*, número 3642-II, viernes 9 de noviembre de 2012).
10. Comunicación por el que emite el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo del ciudadano Enrique Peña Nieto, realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (*Gaceta Parlamentaria*, número 3657, sábado 1 de diciembre de 2012).

De la JUCOPO de la Cámara de Diputados:

11. Acuerdo relativo al análisis del VI Informe de Gobierno del Presidente de la República (*Gaceta Parlamentaria,* número 3595-IX, martes 4 de septiembre de 2012).
12. Acuerdo por el que se invita a la secretaría del Trabajo y Previsión Social a una reunión de trabajo con los integrantes de la Comisión de Trabajo y

Previsión Social de la Cámara de Diputados (*Gaceta Parlamentaria*, número 3602-VI, jueves 13 de septiembre de 2012).

13. Acuerdo por el que se aprueban comparecencias de funcionarios de la administración pública federal (*Gaceta Parlamentaria,* número 3605-IV, martes 18 de septiembre de 2012).
14. Acuerdo por el que se establece el formato mediante el que se desahogarán las comparecencias de funcionarios de la administración pública federal (*Gaceta Parlamentaria*, número 3605-V, martes 18 de septiembre de 2012).
15. Acuerdo relativo a las preguntas parlamentarias que se dirigirán al Presidente de la República (*Gaceta Parlamentaria*, número 3612-VII, jueves 27 de septiembre de 2012).
16. Acuerdo por el que se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados si es de aprobarse la presentación de Controversia Constitucional (*Gaceta Parlamentaria*, número 3622-V, jueves 11 de octubre de 2012).
17. Acuerdo por el que se aprueban las preguntas parlamentarias que se dirigirán al Presidente de la República con motivo del VI Informe de Gobierno (*Gaceta Parlamentaria*, número 3622-VI, jueves 11 de octubre de 2012).
18. Acuerdo por el que se exhorta al titular del Poder Ejecutivo para que responda a las preguntas parlamentarias que le formuló la Cámara de Diputados (*Gaceta Parlamentaria*, número 3630-VI, martes 30 de octubre de 2012).
19. Acuerdo relativo a la comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público con motivo del examen y discusión de la Ley de Ingresos de la Federación y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 (*Gaceta Parlamentaria*, número 3663-I, lunes 10 de diciembre de 2012).
20. Acuerdo que establece las reglas para la discusión y votación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013 (*Gaceta Parlamentaria*, número 3670-X, miércoles 19 de diciembre de 2012).
21. Acuerdo por el que se formula una solicitud de información a los titulares del Ejecutivo Federal y del gobierno de la Ciudad de México relativa al estado que guarda el proceso de investigación y determinación de los presuntos responsables de los hechos violentos sucedidos en el Palacio Legislativo de San Lázaro; así como en el Centro Histórico de la Ciudad de México el pasado 1o. de diciembre de 2012 (*Gaceta Parlamentaria*, número 3673-IV, lunes 24 de diciembre de 2012).

<u>De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos</u>:

22. Acuerdo por el que se establece el formato de la sesión de Congreso General en que el presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos rendirá protesta

constitucional ante el Congreso de la Unión el 1 de diciembre de 2012 (*Gaceta Parlamentaria*, número 3650-V, jueves 22 de noviembre de 2012).

De la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores:

23. Acuerdo de la Mesa Directiva por el que el Senado de la República exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal a enviar las respuestas a las preguntas que se le formularon en el contexto del VI Informe de Gobierno (*Gaceta Parlamentaria*, Martes 30 de octubre de 2012).
24. Acuerdo por el que se remite al Ejecutivo Federal el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, con los artículos aprobados por ambas Cámaras (*Gaceta Parlamentaria*, Martes 13 de noviembre de 2012).
25. Acuerdo para citar a comparecer al Ingeniero Genaro García Luna, titular de la Secretaría de Seguridad Pública, ante las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores (*Gaceta Parlamentaria*, Martes 27 de noviembre de 2012).
26. Acuerdo para la ratificación por parte del Senado de la República de los Empleados Superiores de Hacienda designados por el Ejecutivo Federal (*Gaceta Parlamentaria*, Martes 4 de diciembre de 2012).

De la JUCOPO de la Cámara de Senadores:

27. Acuerdo por el que se establecen las normas para el análisis del VI Informe de Gobierno (*Gaceta Parlamentaria*, Jueves 6 de septiembre de 2012).
28. Acuerdo que establece el cupo máximo y distribución de las preguntas parlamentarias que se formularán al Presidente de la República en el contexto del VI Informe de Gobierno (*Gaceta Parlamentaria*, Jueves 13 de septiembre de 2012).
29. Acuerdo que integra las preguntas parlamentarias que se formulan al Presidente de la República, en el contexto del VI Informe de Gobierno (*Gaceta Parlamentaria*, Martes 25 de septiembre de 2012)
30. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se formulan preguntas parlamentarias a los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Economía del Gobierno Federal, con relación a la firma del Acuerdo Comercial Anti-Falsificación (ACTA). (*Gaceta Parlamentaria*, Martes 30 de octubre de 2012).

C. Acuerdos parlamentarios donde hacen suyo, los órganos del Poder Legislativo, un Punto de Acuerdo por tratarse de un asunto de relevancia social.

De la JUCOPO de la Cámara de Diputados:

31. Acuerdo por el que se exhorta a Pemex a responder por las afectaciones que causó el derrame de petróleo en las costas del istmo de Tehuantepec, Oaxaca (*Gaceta Parlamentaria*, número 3598, viernes 7 de septiembre de 2012).

Ahora bien, con el objeto de comprobar que ciertos acuerdos parlamentarios impactan en la Administración Pública, así como demostrar que su uso se reitera en diferentes legislaturas y que el presente estudio puede servir como punto de referencia para su análisis, en el siguiente apartado realizaremos una exposición de los acuerdos parlamentarios utilizados en diferentes legislaturas para instrumentar e implementar una atribución exclusiva del Senado de la República.

Estudio de caso específico, la ratificación de nombramientos de los empleados superiores de Hacienda.

El artículo 76, fracción II de la CPEUM otorga al Senado de la República como facultad exclusiva la de ratificar los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda, de la siguiente forma:

> **"ARTÍCULO 76. Son facultades exclusivas del Senado:**
> **I.** …
> **II.** Ratificar los nombramientos … empleados superiores de Hacienda …
> **III.** …"

Como podemos observar son facultades exclusivas del Senado de la República el ratificar los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda, sin embargo, ningún ordenamiento legal define a quiénes debe considerárseles como "empleados superiores de Hacienda" y tampoco señalan el procedimiento para hacer efectiva esta atribución. El Reglamento del Senado de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2010, establece en su artículo 232 lo relativo al ejercicio de las facultades exclusivas de este órgano legislativo.

"ARTÍCULO 232

1. **El Senado ejerce las facultades exclusivas que le confiere**n los **artículo**s **76**, 77 y demás relativos de la **Constitución** y las leyes, **mediante** decretos, resoluciones o **acuerdos** y previa solicitud, propuesta o comunicación que presentan los sujetos constitucional y legalmente facultados para ello.

2. **…"**

En el Reglamento del Senado de la República se considera como procedimiento especial el relativo al del ejercicio de las facultades exclusivas que la CPEUM y las leyes le otorgan a este órgano legislativo. Conforme lo señala el artículo 232 del ordenamiento citado, el ejercicio de las facultades exclusivas se puede llevar a cabo mediante decretos, resoluciones o acuerdos. Recordemos que, como lo vimos al principio de este capítulo, tanto los decretos como los acuerdos (en este caso parlamentarios) son resoluciones que emite el órgano legislativo sobre un asunto que es sometido a su consideración conforme a la competencia que el orden jurídico le otorga. Por su parte, en el artículo 239 del Reglamento citado se establece que mediante un acuerdo se especificarán los cargos a considerar como empleados superiores de Hacienda.

"ARTÍCULO 239

1. **Corresponde al Senado la** aprobación o **ratificación de nombramientos que hace el Presidente de la República para los siguientes cargos**, conforme lo disponen los artículos relativos de la Constitución:

   I. a IV. …

   V. Empleados Superiores de Hacienda; y

   VI. …

2. Respecto de los Empleados Superiores de Hacienda a que se refiere la fracción V del párrafo anterior, **el Senado debe emitir**, a propuesta de la Mesa, el **acuerdo que especifique** los **cargos a considerar**.

3. …”

En el caso específico de la facultad exclusiva que ostenta la Cámara de Senadores para ratificar el nombramiento de los empleados superiores de Hacienda, el Reglamento del Senado establece que la Mesa Directiva mediante un acuerdo parlamentario especificará cuáles cargos se deben considerar. Es decir, la CPEUM, la LOCGEUM, el Reglamento del Senado u otro ordenamiento jurídico no contienen ninguna disposición para definir cuáles son empleados superiores de Hacienda sujetos a ratificación por parte de este órgano del Poder Legislativo; la especificación de los cargos se realiza mediante un acuerdo parlamentario que es emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, en el cual también se señala el procedimiento para el ejercicio de esta atribución.

Ante esta situación, existen opiniones que señalan que la definición de cuáles cargos deben ser considerados como empleados superiores de Hacienda y el procedimiento para el ejercicio de la atribución relativa a su ratificación, deberían formar parte de la propia CPEUM, de las leyes correspondientes o cuando menos del Reglamento del Senado de la República. Por el contrario, hay opiniones que señalan que es indispensable evitar la hipernormatividad y permitir la creatividad de los legisladores y sus órganos para producir, mediante acuerdos parlamentarios, los procedimientos detallados necesarios que permitan el ejercicio pleno de las facultades que le otorga al Poder Legislativo el orden jurídico, toda vez que con ello se toman en cuenta las circunstancias políticas del momento, haciendo viable su operación.

Sin embargo, para poder fortalecer esta propuesta, el presente estudio sugiere que en el texto constitucional se faculte expresamente a expedir acuerdos a los órganos del Poder Legislativo, con el propósito de que estén en posibilidad de desempeñar las funciones, atribuciones y facultades que el orden jurídico les otorga, sin

obstáculos ni interferencia de los otros órganos de gobierno del Estado. De esta manera, ningún órgano de gobierno del Estado podrá impugnar jurisdiccionalmente al Poder Legislativo y obtener una sentencia favorable, por la emisión de un acuerdo parlamentario que tenga por objeto el ejercicio de las facultades que el orden constitucional o legal le otorga, aun cuando éstos afecten los intereses de esos órganos de gobierno.

Recordemos que el Poder Legislativo, además de ser un órgano de representación, de legislación, de legitimación y de control, es un órgano político que representa de manera institucional las diferentes fuerzas políticas existentes en un país y sirve de canal de expresión de sus ideologías, por ello nosotros consideramos que el crear procedimientos rígidos puede ocasionar enfrentamientos entre los diversos Grupos Parlamentarios representados al interior del Poder Legislativo, lo cual derivaría en el inmovilismo parlamentario, por lo que nos pronunciamos a favor de que por medio de los acuerdos parlamentarios se hagan efectivas las atribuciones que el marco jurídico le otorga a los órganos del Poder Legislativo. En el cuadro número 16 se hace un análisis comparativo de los acuerdos parlamentarios emitidos por el Senado de la República en los años 2000, 2006 y 2012, relativos a la ratificación de los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda.

Cuadro No 16 Acuerdos parlamentarios relativos a la ratificación de los empleados superiores de Hacienda por parte del Senado de la República[355]			
Año de la ratificación	**2000**	**2006**	**2012**
Fundamento jurídico	Artículo 76 fracción II, **78 fracción VII** y 89 fracciones II y IV de la CPEUM	Artículo 76 fracción II y 89 fracciones II y IV de la CPEUM	Artículos 76 y 89 de la CPEUM y **239 numeral 2 y 235 del Reglamento del Senado**
Empleados superiores de Hacienda ratificados	Subsecretario de Hacienda y Crédito Público	Subsecretario de Hacienda y Crédito Público	Subsecretario de Hacienda y Crédito Público
	Subsecretario de Egresos	Subsecretario de Egresos	Subsecretario de Egresos
	Subsecretario de Ingresos	Subsecretario de Ingresos	Subsecretario de Ingresos
	Procurador Fiscal de la Federación	Procurador Fiscal de la Federación	Procurador Fiscal de la Federación
	Tesorero de la Federación	Tesorero de la Federación	Tesorero de la Federación
	Presidente del Servicio de Administración Tributaria	Jefe del Servicio de Administración Tributaria	Jefe del Servicio de Administración Tributaria
	Administrador General de Recaudación	Administrador General de Recaudación	Administrador General de Recaudación
	Administrador General de Auditoría Fiscal Federal	Administrador General de Auditoría Fiscal Federal	Administrador General de Auditoría Fiscal Federal
	Administrador General de Aduanas	Administrador General de Aduanas	Administrador General de Aduanas
	Administrador General Jurídico de Ingresos	Administrador General Jurídico	Administrador General Jurídico
	Administrador General de Grandes Contribuyentes	Administrador General de Grandes Contribuyentes	Administrador General de Grandes Contribuyentes
	Director General de Crédito Público	Jefe de Unidad de Crédito Público	Jefe de Unidad de Crédito Público
		Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas	Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas
Procedimiento para llevar a cabo la ratificación	Entrevista con los integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público (CHCP) para saber si cumplen con el perfil adecuado para desempeñar el cargo	Entrevista con los integrantes de la CHCP para saber si cumplen con el perfil adecuado para desempeñar el cargo	**No menciona entrevista de los servidores públicos a ser ratificados** para saber si cumplen con el perfil para ocupar el cargo
	La CHCP, **por conducto de su Presidente** o del Pleno, podrá solicitar mayor información que les permita determinar la idoneidad de la persona propuesta	La CHCP, **por conducto de su Presidente** o del Pleno, podrá solicitar mayor información que les permita determinar la idoneidad de la persona propuesta	La CHCP o el Pleno podrá solicitar mayor información **a cualquier autoridad o dependencia, así como a los propios empleados sujetos a ratificación acerca de su desempeño profesional o académico**
	No señala plazo para que la CHCP emita dictamen	No señala plazo para que la CHCP emita dictamen	**La CHCP deberá emitir dictamen en un plazo de 30 días**
	No menciona el tipo de votación que deberá realizarse para su aprobación en el Pleno	No menciona el tipo de votación que deberá realizarse para su aprobación en el Pleno	**La aprobación en el Pleno deberá ser mediante votación nominal** (Artículo 99 del Reglamento del Senado)
	Una vez ratificado el servidor público, deberá rendir protesta ante el Pleno del Senado o de la Comisión Permanente	Una vez ratificado el servidor público, deberá rendir protesta ante el Pleno del Senado o de la Comisión Permanente	**Una vez ratificado el servidor público, deberá rendir protesta. No señala ante quién**

355 *Diario Oficial de la Federación* de los días 12 de diciembre de 2000, 18 de diciembre de 2006 y el 6 de diciembre de 2012. Disponible en la página web: http://www.dof.gob.mx/

Como podemos observar, las principales diferencias que existen entre los acuerdos parlamentarios de 2000, 2006 y 2012 referentes a la ratificación por parte del Senado de la República, de los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda, son:

a) El fundamento jurídico. Toda vez que el acuerdo parlamentario de 2012 incluye diversos artículos del Reglamento del Senado, el cual no existía en los años 2000 y 2006;

b) Diferencia en los nombres y cargos que son sometidos a ratificación por parte del Senado de la República. Algunos puestos cambiaron de nombre con el transcurso de los años y en los acuerdos parlamentarios de 2006 y 2012 se agregó un nuevo puesto sujeto a ratificación denominado Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas;

c) Entrevista a los servidores públicos a ser ratificados. En el acuerdo parlamentario de 2012 no se menciona expresamente la existencia de una entrevista a los empleados superiores de Hacienda a ser ratificados, sin embargo, esta entrevista sí se llevó a cabo, toda vez que el artículo 242 del Reglamento del Senado de la República establece:

"ARTÍCULO 242

1. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos e integrado debidamente el expediente, **la comisión o comisiones** pueden citar a comparecer a la persona de que se trata, **a fin de allegarse mayores elementos** de juicio **para** la **elaboración** del **dictamen** que corresponda.

2. La comparecencia la convoca el Presidente de la comisión primera en turno, previos los acuerdos del caso. **Se desarrolla de tal modo que permita a los senadores evaluar los conocimientos del compareciente sobre el cargo de que se trata y conocer su visión del trabajo a realizar**."

En los acuerdos parlamentarios de 2000 y 2006, la entrevista tiene como objeto saber si los servidores públicos cumplen con el perfil adecuado para desempeñar el cargo; en cambio, en el Acuerdo Parlamentario de 2012 no se menciona la entrevista, por lo que se está a lo dispuesto en el artículo 242 del ordenamiento citado, el cual señala que ésta tiene por objeto que los senadores evalúen los conocimientos del compareciente sobre el cargo de que se trate y conocer su visión del trabajo a realizar. En ambos casos consideramos que la entrevista permite a los legisladores saber si la persona propuesta es la idónea para desempeñar el cargo.

d) Posibilidad de solicitar mayor información sobre los candidatos. Los acuerdos parlamentarios de 2000 y 2006 facultan a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, por conducto de su Presidente o del Pleno de la Cámara, a solicitar mayor información para determinar la idoneidad de la persona propuesta, sin especificar a quién podrá solicitarse esta información; en cambio, en el Acuerdo Parlamentario de 2012 se especifica que la información podrá solicitarse a cualquier autoridad, dependencia y a los propios empleados sujetos a ratificación, la cual se constriñe a su desempeño profesional o académico. Es importante señalar que el artículo 241 del Reglamento del Senado establece que el expediente integrado por diversa documentación, debe acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo y en caso de omisión o defecto de ésta, se podrá requerir al Ejecutivo Federal para que la complete o corrija.

"ARTÍCULO 241

1. Una vez que **se recibe** la **comunicación del Ejecutivo Federal sobre** un **nombramiento, el Presidente** de la **Mesa da cuenta al Pleno y turna** el expediente relativo **a la comisión** o comisiones a las **que le**s **corresponde dictaminar**.

2. Inmediatamente la **comisión** o comisiones **verifica**n que el **expediente** se acompaña de la documentación **que acredita** el **cumplimiento** de los **requisitos exigidos para el cargo** por la Constitución o las leyes.

3. De encontrarse alguna omisión o defecto en la **documentación** correspondiente, la comisión o comisiones **lo comunican al Presidente para que requiera** de inmediato **al Ejecutivo Federal la complete o corrija**."

e) Plazo para emitir el dictamen. Los acuerdos parlamentarios de 2000 y 2006 no señalan el plazo para que la Comisión emita dictamen, en cambio, el Acuerdo Parlamentario de 2012 establece un plazo de 30 días.

f) Tipo de votación. Del mismo modo, los acuerdos parlamentarios de 2000 y 2006 no mencionan el tipo de votación que deberá realizarse para la ratificación o no del nombramiento de los empleados superiores de Hacienda; en cambio, en el Acuerdo Parlamentario de 2012 se establece que la votación deberá ser nominal.

g) Presentar la protesta constitucional. El artículo 128 de la CPEUM dispone la obligación de todo servidor público, antes de tomar posesión de su encargo, de realizar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Los acuerdos parlamentarios de 2000 y 2006 señalan que esta protesta deberá ser ante el Pleno del Senado o la Comisión Permanente, mientras que el Acuerdo Parlamentario de 2012 no dispone ante quién se

deberá realizar ésta, sin embargo, hay que tomar en cuenta lo establecido en el artículo 245 del Reglamento del Senado:

"ARTÍCULO 245

1. **Cuando así lo acuerda el Presidente**, **los servidores públicos** cuyos nombramientos se aprueban en los términos del presente Capítulo, **prestan la protesta constitucional ante el Pleno del Senado** en la misma sesión."

Por último, los acuerdos parlamentarios de 2000 y 2006 señalan que ningún empleado podrá tomar posesión de su cargo sin que previamente sea ratificado, sin embargo, este señalamiento no era necesario toda vez que la propia CPEUM en el artículo 128 dispone esta obligación.

Del análisis realizado al cuadro número 16, podemos señalar que existen algunas diferencias tanto de forma como de fondo en los acuerdos parlamentarios que tuvieron por objeto el ejercicio por parte del Senado de la República de la atribución constitucional consistente en ratificar a los empleados superiores de Hacienda; no obstante estas diferencias que son el resultado de la interacción entre las diversas fuerzas políticas representadas en ese órgano legislativo, la atribución fue ejercida sin representar problemas entre las diversas bancadas. Esto es así ya que los acuerdos parlamentarios permiten el consenso de las diferentes fuerzas políticas que participan en ellos; agilizan el trabajo parlamentario tomando en cuenta las circunstancias políticas y jurídicas del momento, además de evitar la hipernormatividad.

La diferencia de fondo que consideramos más importante del cuadro número 16, es la contenida en el apartado que se refiere a los puestos que se deben considerar como "empleados superiores de Hacienda", se señalan con esta categoría a los siguientes: los subsecretarios; el Procurador Fiscal de la Federación; el Tesorero de la Federación; el Jefe del Servicio de Administración Tributaria (Presidente del Servicio de Administración Tributaria en el año 2000); los administradores generales de Recaudación, Auditoría Fiscal Federal, Aduanas, Jurídico (Administrador General Jurídico de Ingresos en el año 2000) y de Grandes Contribuyentes; así como a los jefes de Unidad de Crédito Público (Director General de Crédito Público

en el año 2000) y de Coordinación con Entidades Federativas (puesto no considerado en el acuerdo parlamentario del año 2000).

Como podemos observar, en algunos casos cambiaron los nombres y niveles de los puestos, así mismo se agregó el cargo de Jefe de Unidad de Coordinación con Entidades Federativas en los acuerdos parlamentarios de 2006 y 2012, lo cual se realizó con el consenso de las diferentes fuerzas políticas representadas en el Senado de la República, permitiendo con ello la agilidad del trabajo parlamentario.

Resulta significativo que no todas las Jefaturas de Unidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público están consideradas en los acuerdos parlamentarios de los años 2000, 2006 y 2012 como “empleados superiores de Hacienda”, toda vez que en el Reglamento Interior de esa Secretaría, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 1996, existen otras Jefaturas de Unidad que no fueron consideradas en los acuerdos parlamentarios señalados, tales como: de Inteligencia Financiera; de Planeación Económica; de Banca de Desarrollo; de Seguros, Valores y Pensiones; de Asuntos Internacionales de Hacienda; de Política de Ingresos; de Legislación Tributaria; de Inversiones; de Política y Control Presupuestal; de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, entre otras.

Por otro lado, en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (SAT) existen otros Administradores Generales que tampoco están considerados en los referidos acuerdos parlamentarios, tales como: el de Hidrocarburos; el de Servicios al Contribuyente; el de Recursos y Servicios; el de Comunicaciones y Tecnologías de la Información; el de Evaluación; el de Auditoría de Comercio Exterior, entre otros.

Lo anterior es una consecuencia del consenso que se da entre las diferentes fuerzas políticas representadas en el Senado de la República, quienes definen cuáles cargos deben ser considerados como “empleados superiores de Hacienda” y cuáles no. Dadas las características del propio acuerdo parlamentario es posible agregar o disminuir los cargos que se consideran con ese carácter, sin necesidad de

modificar la legislación existente; además, esta forma de lograr consensos permite la interacción entre las diversas fuerzas políticas y, con ello, se propicia agilidad en el proceso parlamentario y se evita la hipernormatividad.

Como podemos observar, es mediante un acuerdo parlamentario expedido por el Senado de la República como se definen los puestos que deben considerarse como “empleados superiores de Hacienda”, es decir, mediante este instrumento parlamentario se define y opera una facultad exclusiva otorgada por la CPEUM a este órgano legislativo.

Sin embargo, la Constitución no le otorga al Senado de la República ni a ningún otro órgano del Poder Legislativo facultades expresas para expedir acuerdos. Recordemos que la mayoría de los académicos considera que esta facultad se encuentra comprendida en el artículo 77, fracción I de la CPEUM, cuando señala que cada una de las cámaras podrá, sin intervención de la otra, emitir resoluciones económicas relativas a su régimen interior, sin que esta facultad incluya a la Comisión Permanente y al Congreso General, además de quedar la facultad de expedir acuerdos a la interpretación jurídica.

Lo anterior puede ocasionar que algún otro órgano de gobierno del Estado que se viese afectado por el contenido del acuerdo parlamentario y, en el caso específico de estudio el Poder Ejecutivo Federal, impugne jurisdiccionalmente la emisión del mismo con altas probabilidades de que la sentencia le sea favorable, toda vez que el órgano legislativo no cuenta con facultades expresas, no sujetas a interpretación, para emitir acuerdos parlamentarios y mucho menos que éstos puedan llegar a reglamentar un artículo constitucional. Por ello, proponemos fortalecer el marco jurídico constitucional que regula las resoluciones del Poder Legislativo para incluir a los acuerdos, entre ellos a los parlamentarios como una de las atribuciones que ostentan los órganos que integran el Poder Legislativo, incluidos el Congreso General y la Comisión Permanente.

Aquí valdría la pena hacer dos cuestionamientos ¿Por qué si los órganos del Poder Legislativo han emitido un gran número de acuerdos parlamentarios, que de una u

otra forma impactan en los órganos de gobierno del Estado, éstos no los han impugnado por la vía jurisdiccional? y ¿Cuál sería el objeto de otorgarle a los órganos del Poder Legislativo la atribución constitucional de emitir resoluciones con el carácter de acuerdos parlamentarios, si no ha habido impugnación alguna por parte de los otros órganos de gobierno del Estado?

La respuesta al primer cuestionamiento se da en razón de que el Poder Legislativo es, además de un órgano de representación, de legitimación, de legislación y de control, también es un órgano político que representa de manera institucional las diferentes fuerzas políticas existentes en un país y sirve de canal de expresión de sus ideologías. Por ello, los acuerdos parlamentarios permiten en su elaboración la interacción de los diferentes partidos políticos que intervienen en él, propiciando los consensos y la agilidad en el trabajo parlamentario; de esta forma, principalmente el Poder Ejecutivo, a través de los legisladores del partido político al que pertenece, se encuentra representado al momento en que éstos emiten los acuerdos parlamentarios; sin embargo, esto no es general ya que existen acuerdos parlamentarios que afectan a otros órganos de gobierno del Estado como al Poder Judicial o a los órganos constitucionales autónomos, los cuales no se encuentran representados por los legisladores pertenecientes a los diversos partidos políticos que intervienen en la expedición de los acuerdos parlamentarios, lo que confirma que en algún momento podrían ser impugnados por la vía jurisdiccional.

Para responder la segunda pregunta, además de lo citado en el párrafo anterior, podemos afirmar que precisamente la construcción de acuerdos parlamentarios entre los diversos partidos políticos representados en los órganos del Poder Legislativo es lo que propicia que no haya habido hasta la fecha impugnaciones por los otros órganos de gobierno del Estado; pero esto no quiere decir que en el futuro no se pueda dar una impugnación jurisdiccional en contra de un acuerdo parlamentario, lo anterior toda vez que el órgano legislativo que lo emite no cuenta con facultades expresas para expedir acuerdos parlamentarios para ese efecto y mucho menos que éstos puedan llegar a reglamentar un artículo constitucional. Por lo anterior, la propuesta de establecer la atribución en la CPEUM la consideramos

indispensable y válida, sobre todo si tomamos en cuenta que la expedición de un acuerdo parlamentario se puede dar en un momento político álgido, como sería el caso de que el Congreso de la Unión tuviese que nombrar a un Presidente de la República interino o sustituto.

Una vez que hemos justificado la propuesta de otorgarle constitucionalmente a los órganos que integran el Poder Legislativo la facultad de emitir resoluciones con el carácter de acuerdos, en el siguiente apartado analizaremos el tema de la vigencia de los acuerdos parlamentarios.

4.1.5 La vigencia de los Acuerdos Parlamentarios

Al interior de las cámaras que integran el Poder Legislativo y en la doctrina, existe la controversia sobre la vigencia que tienen los acuerdos parlamentarios que regulan su organización y funcionamiento, ya que algunos consideran que su duración es temporal "sólo rigen durante el lapso que dura una legislatura y únicamente obligan a los legisladores que los aprobaron; no se requiere una declaración formal de la entrante para que dejen de tener vigencia".[356] Sobre el particular es necesario hacer algunas reflexiones.

Comenzaremos señalando que existen acuerdos parlamentarios que al ser formulados y aplicados dejan de tener vigencia, tal es el caso del "Acuerdo que regula las Comparecencias de los Secretarios de Estado en las Comisiones del Senado de la República" o el "Acuerdo Parlamentario de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República que establece el Procedimiento para la Selección y Designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en estos casos al aplicarse el acuerdo parlamentario se cumple el objeto para el cual fueron creados y dejan de tener vigencia.

Por otro lado, hay acuerdos parlamentarios que se formulan y son aplicados por el periodo para el cual fueron electos los legisladores que los crean, es decir, si son formulados en la Cámara de Diputados el período de vigencia será hasta el término

356 Arteaga Nava, Elisur. Op. cit., pág. 194.

de la legislatura, en cambio, si son formulados por el Senado de la República, su vigencia podrá ser hasta de dos legislaturas, cuando son creados por los Senadores durante los primeros tres años del ejercicio de su encargo, tal es el caso del "Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores para la Creación de Comisiones Ordinarias"[357] o el "Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se crea la Comisión Especial para la Reforma del Estado en la Cámara de Senadores";[358] la vigencia de estos dos acuerdos parlamentarios ha sido mayor a una legislatura, sin embargo, cuando concluya el periodo por el cual fueron electos los Senadores que los emitieron, dejarán de tener vigencia y por tanto las comisiones se extinguirán, existiendo la posibilidad de que los nuevos senadores vuelvan a constituirlas mediante la aprobación de un acuerdo parlamentario, como sucedió con el "Acuerdo por el que se crea la Comisión Especial de Atención y Seguimiento a las Indagaciones del proceso que se sigue en torno al homicidio del Licenciado Luis Donaldo Colosio Murrieta".[359]

Por último, tenemos acuerdos parlamentarios que proveen lo necesario para que dentro del órgano legislativo se aplique una ley, para lo cual crea órganos y establece procedimientos para que se cumpla, tal es el caso del "Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores". Consideramos que en este supuesto el acuerdo parlamentario continúa vigente aun con una nueva legislatura, integrada por legisladores distintos a los que lo formularon, toda vez que el Senado de la República no puede sustraerse a la aplicación de la ley so pretexto de cambio de legislatura. Los nuevos integrantes de la cámara podrán modificar o extinguir el acuerdo parlamentario, pero lo deberán hacer mediante la formulación de otro acuerdo parlamentario o de otro ordenamiento jurídico que regule la

357 Cámara de Senadores, LVIII Legislatura. *Diario de los Debates*, Año I, Diario N° 12, 5 de octubre de 2000.
358 Cámara de Senadores, LVIII Legislatura. *Diario de los Debates*, Año II, Diario N° 14, 25 de abril de 2002.
359 Cámara de Senadores, LVIII Legislatura. *Diario de los Debates*, Año I, Diario N° 29, 09 de noviembre de 2000.

aplicación de la ley de la materia en el ámbito del Senado de la República; mientras no lo realicen, consideramos que el acuerdo parlamentario sigue vigente.

Sobre el particular Elisur Arteaga Nava señala que "una legislatura puede renovar la vigencia y hacer obligatorios para si los acuerdos emitidos con anterioridad a ella, sin que ello signifique que vayan a tener una vigencia indeterminada".[360] Efectivamente los acuerdos parlamentarios pueden ser modificados o extinguidos por los mismos órganos que los crearon, ya sea en la misma legislatura o en otra posterior, sin embargo, mientras no haya una disposición en contrario, los acuerdos parlamentarios que regulan la aplicación de una ley al interior del órgano legislativo, consideramos que continúan vigentes hasta que se decida su modificación, derogación o abrogación.

Pedroza de la Llave reflexiona sobre la vigencia de los acuerdos parlamentarios y señala "algunos estudiosos del tema se preguntan si con la Ley Orgánica de 1999 los acuerdos parlamentarios de 1997 ya no tienen validez, en este sentido nosotros creemos que es necesario aplicar lo que dispone el artículo 72 constitucional, punto F, al señalar que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación …".[361]

Por último, la Doctora Mora-Donatto considera en relación con el tema de la vigencia de los acuerdos parlamentarios que "en principio su vigencia se restringe al periodo de duración de la legislatura; pero lo anterior no es obstáculo para que el acuerdo aprobado por una legislatura continúe su aplicación una vez agotada ésta".[362]

El artículo 275, numeral 4 del Reglamento del Senado de la República señala, en relación con la vigencia de los acuerdos parlamentarios lo siguiente:

> "**ARTÍCULO 275.**
> **1 al 3 …**
> **4.** La **vigencia** de cada **acuerdo parlamentario se establece** en el **régimen transitorio** correspondiente. **Algunos** acuerdos son de observancia obligatoria **sólo** en el transcurso

360 Arteaga Nava, Elisur. Op. cit., pág. 194.
361 Ídem, pág. 54.
362 Mora-Donatto, Cecilia. Op. cit., pág. 259.

> de la **legislatura** que los aprueba, en tanto que **otros** son **permanentes** hasta que se disponga lo contrario."

Por nuestra parte, consideramos que la vigencia de los acuerdos parlamentarios depende de su objeto, ya que hay acuerdos parlamentarios que al cumplirlo es indudable que culmina su vigencia, tal es el caso de los que asignan a los legisladores determinadas tareas o encargos que al cumplirse éstos se extinguen, mientras que existen otros que su objeto se cumple al término de la legislatura como los relativos a la creación e integración de las comisiones de investigación, o aquellos cuyo objeto es continuo y sólo perderán vigencia cuando otro acuerdo, reglamento o ley posterior así lo determinen.

4.2 El Punto de Acuerdo

Norberto Bobbio al analizar las funciones que realiza el Parlamento señala: "desde un punto de vista funcional los parlamentos son instituciones generalmente polivalentes. La variedad de las funciones desempeñadas encuentra una explicación en el papel característico de los parlamentos que los convierte en instrumentos políticos del principio de la soberanía popular."[363] Sobre la función de representación, el jurista y filósofo italiano señala que ésta "tiene una posición que puede decirse preliminar. … porque sobre la misma se basan las demás funciones parlamentarias …"[364] Es precisamente en la función de representación en la que se fundamentan las acciones de los legisladores para realizar labores de gestión de sus representados ante los órganos de gobierno del Estado, ya sea federales, locales o instancias internacionales, por medio de las llamadas proposiciones con punto de acuerdo o también conocidas como puntos de acuerdo. Sin embargo, estas actividades de gestión que llevan a cabo los legisladores, en última instancia también se convierten en funciones de control parlamentario, ya que por medio de ellas se evidencia la falta de eficiencia y eficacia de los servicios y las políticas públicas que desarrollan los órganos de gobierno del Estado.

---

363 Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política,* Op. cit., pág. 1129

364 Íbidem.

En la actualidad, gran parte del tiempo que ocupan las sesiones del Pleno de las cámaras y de la Comisión Permanente se utiliza en la presentación de los puntos de acuerdo, los cuales no tienen efectos vinculatorios por lo que muchos legisladores han expresado la necesidad de reformar el marco jurídico que los regula con la finalidad de fortalecerlos y hacerlos un medio de control eficaz del Poder Legislativo sobre los otros poderes y los órganos constitucionales autónomos, tanto federales como locales. No obstante que no tienen efectos vinculatorios, por medio de los puntos de acuerdo los órganos del Poder Legislativo ejercen control parlamentario ante los órganos de gobierno del Estado al evidenciar ante la opinión pública los errores, acciones u omisiones en que incurren desarrollando así una sanción política difusa que ocasiona el debilitamiento político y el desgaste de éstos.

El número de puntos de acuerdo que son presentados a la consideración de las cámaras y de la Comisión Permanente en un año legislativo alcanzan proporciones aritméticas considerables y la temática que comprende es muy variada, ya que cualquier asunto de interés político, general y público puede ser objeto de una proposición con punto de acuerdo.

La proliferación de los puntos de acuerdo, como ya lo comentamos, se debe a que cada vez más los legisladores los utilizan como instrumento político para evidenciar ineficiencia e ineficacia de autoridades en la ejecución de las políticas públicas así como en la prestación de los servicios que llevan a cabo los órganos de gobierno del Estado o para llevar a cabo acciones de gestoría a favor de sus representados, toda vez que cuando estas acciones son realizadas de manera individual no reciben atención por las instancias o autoridades a las que van dirigidas, tanto federales, locales y aun internacionales. Por ello, los legisladores presentan estas peticiones a la consideración del Pleno para que sean las cámaras o la Comisión Permanente, en su conjunto, las que se pronuncien a favor de las mismas y de esta manera ya no sea el legislador en lo individual el que realiza la gestoría sino el Poder Legislativo.

Al respecto, el Doctor Miguel Ángel Eraña señala: "Durante la etapa más pluralista de ambas cámaras se ha ido acusando la utilización de las denominadas Proposiciones con Punto de Acuerdo que en el Derecho comparado se conocen también como Proposiciones No de Ley; en la realidad, tales proposiciones no tienen ningún efecto vinculante y, más bien, sólo traducen el principio de publicidad parlamentaria al asunto subyacente, en tanto que pueden magnificarse los efectos mediáticos al conseguirse el respaldo y el interés de la mayoría parlamentaria."[365]

En la Cámara de Diputados y en el Senado de la República la facultad de presentar al Pleno las propuestas de puntos de acuerdo que signifiquen una posición política, corresponde a la Junta de Coordinación Política, conforme lo disponen los artículos 34, numeral 1, inciso b) y 82, numeral 1, inciso b), de la LOCGEUM:

> **"ARTICULO 34.**
> **1. A la Junta le corresponden** las atribuciones siguientes:
> **a) …**
> **b) Presentar a la Mesa Directiva** y al Pleno **proyectos de puntos de acuerdo**, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara **que entrañen una posición política** del órgano colegiado;
> **c)** a **j) …"**
>
> "**ARTÍCULO 82**.
> **1. La Junta de Coordinación Política** tiene a su cargo las siguientes **atribuciones**:
> **a)**…
> **b) Presentar** al **Pleno**, por conducto de la Mesa Directiva, **propuestas de puntos de acuerdo**, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara **que signifiquen una posición política** de la misma;
> **c)** a **f)**…"

Por otro lado, los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 8, numeral 1, fracción II de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, respectivamente, otorgan a los legisladores en lo individual la facultad de presentar proposiciones, éstas en la práctica parlamentaria se consideran como sinónimo de los puntos de acuerdo, los cuales son sometidos a la consideración del Pleno:

> **"ARTÍCULO 6.**
> **1.** Serán **derechos** de los **diputados y diputadas**:

[365] Eraña Sánchez, Miguel Ángel. *Comentario al artículo 70 constitucional.* En *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Octava edición.* Op. cit., Tomo IV, pág. 28.

I. Iniciar leyes, decretos y **presentar proposiciones** ante la Cámara;
II. a XIX. …"

"ARTÍCULO 8
1. Son **derechos** de los **senadores**:
I. **…**
II. **Presentar proposiciones** ante el Senado o la Comisión Permanente;
III. a XIV**. …**
2. …"

También los grupos parlamentarios pueden presentar al Pleno, a través de la Mesa Directiva, puntos de acuerdo según lo establecen los artículos 79, numeral 2, fracción II, y 276, numeral 1, de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, respectivamente.

"ARTÍCULO 79.
1. …
2. Las proposiciones con punto de acuerdo se sujetarán a lo siguiente:
I. Deberán presentarse a través de un escrito fundado, con una propuesta clara de resolutivo y firmadas por sus autores;
II. **Las proposiciones** presentadas por las diputadas y los diputados y las **que se registren a nombre de Grupo**, pasarán a comisión;
III. a VII. …
3. …"

"ARTÍCULO 276
1. Los senadores y **los grupos parlamentarios** también **presentan proposiciones con punto de acuerdo** con el **objeto** de **atender asuntos que no constituyen iniciativas de ley** o decreto.
…
2. al 3. …"

El trámite ordinario que sigue un punto de acuerdo es similar al trámite legislativo, siendo éste el siguiente: una vez que ha sido entregado por escrito a la Mesa Directiva, ésta lo integra a la Orden del Día con el objeto de que durante el transcurso de la sesión el legislador proponente pase a leerlo ante el Pleno, "… por práctica parlamentaria sólo se presenta en tribuna cierto número de proposiciones, cuidando la equidad entre los grupos parlamentarios …"[366]

[366] Garita Alonso, Arturo y otros. *La Función Legislativa en el Senado de la República.* Primera edición, Editorial Diseño 3, México, 2015, pág. 49

Posteriormente, la Mesa Directiva ordena que el acuerdo sea turnado para dictamen a la comisión o comisiones legislativas que correspondan según la materia, "… regularmente son turnadas a una comisión, pero esto no es impedimento para que se pueda turnar a más de una. La decisión sobre el turno que corresponda sólo es rectificada y ampliada durante una sesión por el Presidente de la Mesa Directiva; a través de la solicitud de los integrantes de las juntas directivas de las comisiones, por escrito, sobre la rectificación de turno si consideran que un asunto les compete o no; cualquier senador (y diputado) podrá solicitar, por escrito, la rectificación o ampliación de un turno."[367]

Una vez que la comisión o comisiones emiten el dictamen que recae sobre el punto de acuerdo, es presentado a la consideración del Pleno para su discusión y, en su caso, aprobación o rechazo. Si el punto de acuerdo es aprobado se remite a las instancias o autoridades, federales o locales que correspondan, quienes dan respuesta al mismo en un plazo que consideren pertinente o bien, dentro del plazo que se haya establecido en los resolutivos del punto de acuerdo.

Recibidas las respuestas de las instancias o autoridades, la Presidencia de la Mesa Directiva las remite a la comisión o comisiones que emitieron el dictamen, así como al promotor del punto de acuerdo; cuando las respuestas son recibidas durante los periodos de receso del Congreso, la Comisión Permanente las remitirá a la Mesa Directiva de la cámara que corresponda, para que ésta a su vez la turne a la comisión o comisiones que conocieron del asunto y al promotor.

Existe la posibilidad de que los puntos de acuerdo, en algunas ocasiones y por tratarse de asuntos prioritarios que representen un interés nacional, no pasen a la comisión legislativa para su dictamen y sean discutidos por el Pleno en la misma sesión en la que se presentan, siempre y cuando lo aprueben las cámaras o la Comisión Permanente con la votación que se establece en los reglamentos, por considerar que el asunto debe ser de urgente u obvia resolución.

---

[367] Íbidem. Lo señalado entre paréntesis es aportación nuestra.

Como podemos observar, se puede obviar el trámite legislativo de los puntos de acuerdo, toda vez que a propuesta de la Junta de Coordinación Política o de algún legislador se puede solicitar al Pleno que sean discutidos y, en su caso, aprobados después de su lectura, cuando la materia que traten se considere de urgente u obvia resolución. El órgano facultado para decidir si el asunto pasa a su discusión de inmediato por ser de urgente u obvia resolución es el Pleno, quien lo decide por mayoría calificada mediante el procedimiento denominado “votación económica”.

La votación económica es definida por el artículo 140 del Reglamento de la Cámara de Diputados y por el artículo 97 del Reglamento del Senado de la República, de la siguiente forma:

> **“ARTÍCULO 140.**
> **1.** …
> **2.** La **votación económica** se **realizará** de la **siguiente manera**:
> I. Por instrucciones del Presidente, **la Secretaría consultará al Pleno si es de aprobarse algún asunto, pidiendo a los diputados y diputadas que estén por la afirmativa, expresen su parecer poniéndose de pie o levantando la mano**,
> II. Enseguida, la **Secretaría pedirá a los diputados y diputadas que estén por la negativa, que expresen su parecer poniéndose de pie o levantando la mano**, y
> III. **Terminada la votación, la Secretaría comunicará el resultado al Presidente,** quien hará el anuncio al Pleno y dará el trámite que corresponda.”
>
> **“ARTÍCULO 97**
> **1.** La **votación puede ser:** nominal, **económica** o por cédula.
> I. **…**
> II. **Es económica cuando se levanta la mano para expresar el sentido del voto, a favor, en contra o en abstención**, a requerimiento de la Secretaría; y
> III. **…”**

Si se tiene duda en cuanto al resultado de la votación económica, en la Cámara de Diputados podrá el Coordinador de un grupo parlamentario solicitar al Presidente de la Mesa Directiva que la votación se lleve a cabo de forma nominal o por el sistema electrónico de votación, en cambio en la Cámara de Senadores lo podrá solicitar un Senador con el apoyo de otros cinco.

En las últimas legislaturas se ha visto incrementada la formulación y emisión de puntos de acuerdo en las cámaras que integran el Congreso de la Unión y en la

Comisión Permanente, situación que ha sido criticada por la comunidad académica y los medios de comunicación, toda vez que consideran que el abuso en su empleo va en detrimento del trabajo propiamente legislativo. La relevancia que representan los puntos de acuerdo en el trabajo que desarrollan los órganos del Poder Legislativo es innegable, pues su objetivo fundamental es que este poder fije una posición política sobre temas de coyuntura de relevancia nacional y aún internacional, así como llevar a cabo solicitudes, exhortos o recomendaciones sobre asuntos económicos, políticos y sociales de interés nacional o local ante los órganos de gobierno del Estado, por ser un elemento importante de representación y de control parlamentario, por lo que se propone fortalecer el marco jurídico que los regula para que cumplan su objetivo.

4.2.1. Concepto de Puntos de Acuerdo

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* no define el concepto punto de acuerdo o proposición con punto de acuerdo, tal vez porque estos conceptos no eran muy utilizados en el Poder Legislativo cuando fue editado el diccionario, ya que la proliferación de los puntos de acuerdo se da a partir de la existencia del gobierno dividido en el año de 1997, fecha en que empieza a tener gran auge esta institución parlamentaria que permite que los órganos del Poder Legislativo asuman una postura institucional respecto de un asunto de interés social, ya sea nacional o regional.

El Doctor Arturo Garita define a las proposiciones con punto de acuerdo de la siguiente manera: “son propuestas que los senadores (y diputados) ponen a consideración del Pleno, que no constituyen iniciativas de ley, sino pronunciamientos sobre asuntos políticos, culturales, económicos o sociales que afectan a una comunidad o grupo particular, para formular alguna solicitud, exhorto o recomendación.”[368]

[368] Ídem, pág. 119. Lo señalado entre paréntesis es aportación nuestra.

Por su parte, Miguel Ángel Camposeco define las proposiciones con punto de acuerdo señalando que: "son propuestas que hacen los legisladores o grupos parlamentarios para que la Cámara apruebe, sobre asuntos de carácter social, económico, político o cultural, que afectan a un grupo, comunidad, estado o región, al país o a otro estado extranjero y cuyos efectos o consecuencias deben de considerarse de interés. Corren el mismo trámite que se aplica a las iniciativas de ley o decreto."[369]

Los puntos de acuerdo o proposiciones con punto de acuerdo no tienen fundamento en la CPEUM y su definición normativa se encuentra en los artículos 3 y 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 276 del Reglamento del Senado de la República, de la siguiente manera:

> **"ARTÍCULO 3.**
> **1.** Para efectos del Reglamento se utilizan las voces y **significado**s siguientes:
> I. a XIX. …
> XX. **Proposición con punto de acuerdo**: Es una **petición para que la Cámara asuma una postura institucional respecto a un asunto no legislativo**;
> XXI. a XXVI. …"
>
> **"ARTÍCULO 79.**
> **1. El Pleno** podrá **conocer proposiciones** que busquen el consenso de sus integrantes, **a través de**:
> I. …
> II. **Puntos de acuerdo**, que representan la **posición** de la **Cámara**, en relación con algún **asunto específico** de **interés nacional** o sus **relaciones** con los **otros poderes** de la **Federación**, **organismos públicos, entidades federativas y municipios**, y
> III. …
> **2.** al **3.** …"
>
> "**ARTÍCULO 276**
> **1.** Los senadores y los grupos parlamentarios también presentan proposiciones con **punto de acuerdo** con el **objeto de atender asuntos que no constituyen iniciativas de ley o decreto**.
> Se entiende por proposición con punto de acuerdo a toda petición o declaración formal que el Pleno del Senado de la República realiza para **asumir una postura institucional respecto a asuntos de diversas índoles y sin carácter vinculante**,
> …

[369] Camposeco Cadena, Miguel Ángel. *Introducción al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.* Op. cit., pág. 15.

2. al **3**. …"

Se considera que los puntos de acuerdo son: a) una petición realizada por un legislador, de manera individual o colectiva; b) tienen por objeto que las cámaras o la Comisión Permanente, asuman una postura institucional. Consideramos que el Congreso General también puede emitir puntos de acuerdo, sin embargo, como en muy pocas ocasiones se reúnen para sesionar no es común que los formule. c) se refieren a asuntos no legislativos de interés nacional o relativos a sus relaciones con los otros poderes de la Federación, organismos públicos, entidades federativas y municipios, y d) no tienen carácter vinculatorio.

De tal suerte que los Puntos de Acuerdo son las resoluciones del Poder Legislativo respecto de cuestiones de actualidad de orden público e interés general, son formulados a manera de petición o sugerencia a otras instancias o autoridades, federales, locales o aun internacionales, no tienen efectos vinculatorios y la materia objeto de los mismos es sumamente amplia, toda vez que la temática es infinita; en la mayoría de las ocasiones son peticiones que realiza el legislador a favor de sus electores.

4.2.2. Naturaleza jurídica del Punto de Acuerdo

Como ya lo mencionamos, el concepto naturaleza significa esencia o característica de cada ser según lo dispone el *Diccionario de la Lengua Española*, por lo que para conocer la esencia de los puntos de acuerdo analizaremos sus elementos formal y material.

La facultad para que el Poder Legislativo emita puntos de acuerdo no se encuentra en la CPEUM sino en la LOCGEUM y en los reglamentos de ambas cámaras. El Senado de la República, la Cámara de Diputados y la Comisión Permanente del Poder Legislativo pueden aprobar puntos de acuerdo,[370] por lo que su naturaleza jurídica desde el punto de vista formal es de carácter legislativo. Como ya lo

[370] Ya mencionamos que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no tiene impedimento legal para también formular puntos de acuerdo, por lo que se propone que el marco jurídico le otorgue esta facultad de forma explícita.

mencionamos, para algunos autores la naturaleza jurídica desde el punto de vista formal de los puntos de acuerdo es político por emanar de un órgano con este carácter; sin embargo, y conscientes de que hay tantas clasificaciones como criterios de división, consideramos que no solamente el Poder Legislativo es un órgano político, ya que este concepto se puede aplicar a los otros poderes y a otras instancias, por lo que creemos que es más apropiado clasificar a los puntos de acuerdo desde el punto de vista formal con el carácter de legislativo, por ser este órgano el que los expide.

Por otro lado, el Reglamento del Senado de la República en su artículo 276, numeral 1, realiza la siguiente clasificación de los puntos de acuerdo, situación que no lleva a cabo el Reglamento de la Cámara de Diputados:

> **"ARTÍCULO 276**
>
> **1.** Los senadores y los grupos parlamentarios también presentan proposiciones con punto de acuerdo con el objeto de atender asuntos que no constituyen iniciativas de ley o decreto.
>
> Se entiende por proposición con **punto de acuerdo** a toda petición o declaración formal que el Pleno del Senado de la República realiza para asumir una postura institucional respecto a asuntos de diversas índoles y sin carácter vinculante, **en función de su objeto se clasifican en**:
>
> **I. De Exhorto**.- Cuando **se solicita** a alguna **autoridad** dependiente **de los tres Poderes** de la Unión en el marco de colaboración que debe imperar entre los mismos: **información** sobre, el ejercicio de sus funciones, la **realización y ejecución de determinados actos**, el **cumplimiento de obligaciones** cuyos efectos sean de interés para una comisión senatorial o de un senador particular que requiera para su desempeño. También se entiende que el punto de acuerdo está incluido dentro de éste tipo cuando se solicita información de interés general del país, de la colectividad, de una región, de una entidad, de un sector de la sociedad igualmente cuando se solicita la **cesación o suspensión de determinadas acciones** consideradas perjudiciales o que afecten intereses de terceros, así como para **crear alguna comisión legislativa** ordinaria o especial;
>
> **II. De Pronunciamiento**.- Cuando **se solicita** la declaración expresa del **Senado** de la República **o** de la **Comisión Permanente**, que implique un **posicionamiento en relación** a una **manifestación**, **acontecimiento**, **resolución o acuerdo** de **dependencias**, **entidades** u **organismos nacionales e internacionales**, en relación a **asuntos** de orden **político, social o cultural**, cuyos **efectos** sean de **interés general**;
>
> **III. De Recomendación**.- Cuando se realiza una **sugerencia** respetuosa, en el ámbito de colaboración entre los Poderes, a órganos de la **Administración Pública Federal**, del **Poder Judicial** o de los **gobiernos** de los **Estados**, a efecto de que **realicen** algún **acto, gestión**, **cumplimiento de obligación, resolución o acuerdo**, **o** para que **atiendan** algún **asunto** de su incumbencia administrativa y de gestión, que sea de **interés general**, y

IV. De Convocatoria.- Cuando se **pida** a la **Comisión Permanente**, **convocar** a **periodo**s **extraordinario**s **de sesiones**, en términos de lo dispuesto por el artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. al **3. …"**

Como podemos observar, el Reglamento del Senado de la República clasifica a los puntos de acuerdo en función de su objeto, de la siguiente forma:

De exhorto

Solicitud a una autoridad de los tres poderes de la Unión de:

a) Información sobre el ejercicio de sus funciones;
b) Realización y ejecución de determinados actos;
c) Cumplimiento de obligaciones;
d) Cesación o suspensión de determinadas acciones, y
e) Creación de una comisión o comisiones.

De pronunciamiento

Solicitud para que el Senado de la República o la Comisión Permanente tomen una posición respecto de una manifestación, acontecimiento, resolución o acuerdo relativo a un asunto de orden político, social o cultural cuyos efectos sean de interés general realizado por:

a) Dependencias;
b) Entidades;
c) Organismos nacionales, y
d) Organismos internacionales.

De recomendación:

Sugerencia para que la Administración Pública Federal, el Poder Judicial o los gobiernos de los estados atiendan algún asunto de interés general mediante la realización de:

a) Acto;
b) Gestión;
c) Cumplimiento de obligación, y
d) Resolución o acuerdo.

De convocatoria:

Solicitud a la Comisión Permanente para que convoque al Congreso o a una sola de las cámaras a un periodo extraordinario de sesiones.

La clasificación de los puntos de acuerdo que realiza el Reglamento del Senado de la República es en base a la acción que efectúa el órgano legislativo ante las diversas instancias y autoridades, como son la de exhortar, tomar posición, recomendar o convocar. Por nuestra parte, consideramos conveniente proponer que los puntos de acuerdo se clasifiquen desde el punto de vista material en atención a la materia objeto de los mismos, categorizándolos en función de su contenido, los cuales pueden ser de carácter político, económico o social, como lo veremos más adelante.

4.2.3. Los puntos de acuerdo y su impacto en la Administración Pública

Con el objeto de proponer una clasificación a la variada y amplia temática de los puntos de acuerdo emitidos por el Poder Legislativo, así como para demostrar que éstos en numerosas ocasiones impactan a la Administración Pública Federal, se realizó un análisis cuantitativo y cualitativo de los mismos, tomando como muestra de estudio los presentados en las cámaras de Diputados y Senadores durante el primer periodo ordinario de sesiones, así como en la Comisión Permanente en el primer periodo de receso, ambos relativos al primer año de la LXII Legislatura.

A continuación, en el cuadro número 17 se muestra, por órgano legislativo, la cantidad de puntos de acuerdo que se presentaron durante el periodo de estudio.

Cuadro No 17[371] **Puntos de Acuerdo de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores emitidos en el primer periodo ordinario de sesiones; así como de la Comisión Permanente en el primer periodo de receso, todos durante el primer año de la LXII Legislatura**				
Órgano Legislativo	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Comisión Permanente	**TOTAL**
TOTAL	**575**	**437**	**96**	**1,108**

Como podemos observar, los puntos de acuerdo han proliferado en cuanto a su presentación en las cámaras y en la Comisión Permanente, ya que cada vez más los legisladores los utilizan como un instrumento político de control parlamentario y de gestoría a favor de sus representados.

Mientras que en el periodo de estudio fueron emitidos por los órganos legislativos 100 acuerdos parlamentarios, en el mismo periodo se presentaron 1,108 puntos de acuerdo, lo que quiere decir que por cada acuerdo parlamentario se presentan once puntos de acuerdo, los cuales para ser aprobados siguen el procedimiento legislativo (salvo que se consideren por el Pleno de urgente u obvia resolución), ocasionando que las comisiones se saturen de los mismos en detrimento de la actividad propiamente legislativa. De los 1,108 puntos de acuerdo presentados ante los Plenos de las Cámaras y la Comisión Permanente, le correspondieron el 51.9% a la Cámara de Diputados, el 39.4% al Senado de la República y el 8.7% a la Comisión Permanente.

371 Los puntos de acuerdo que se tomaron como muestra de la Cámara de Diputados y de la Comisión Permanente se encuentran en la página web: www.diputados.gob.mx y los de la Cámara de Senadores en www.senadores.gob.mx. Con el objeto de que el lector cuente con la muestra de estudio, en la parte final de la presente investigación se agrega un disco compacto que contiene por órgano legislativo y en orden cronológico los puntos de acuerdo del periodo de muestra, así como las cédulas cualitativas de análisis.

Con el objeto de presentar una propuesta de clasificación de los puntos de acuerdo, en esta investigación se llevó a cabo el análisis cualitativo del contenido de cada uno de los 1,108 que presentaron los legisladores al interior de los órganos legislativos en el periodo de estudio, para lo cual se elaboró una cédula que clasificó los datos de la siguiente manera:

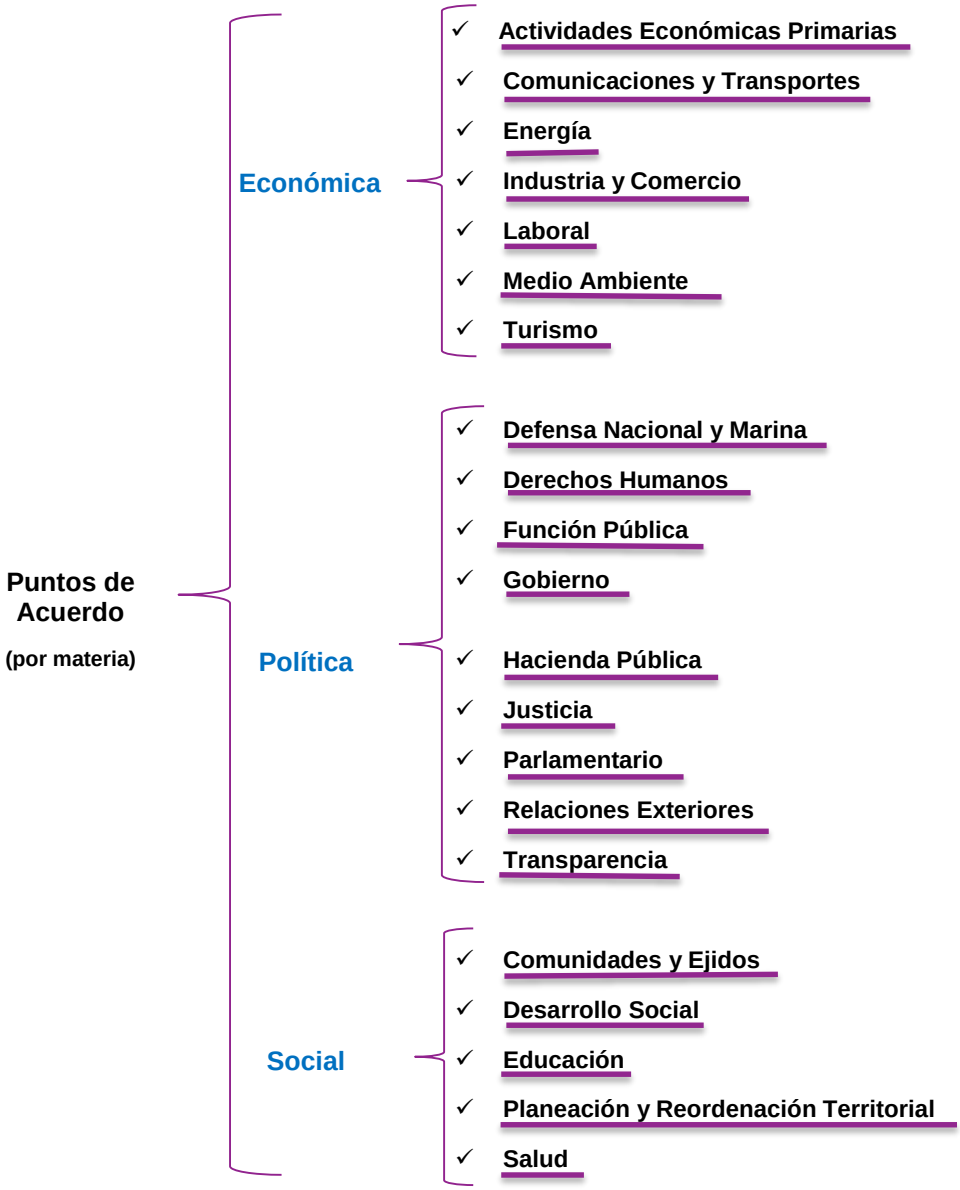
a) El número que en el orden cronológico de presentación le corresponde a cada uno;
b) Una síntesis del asunto;
c) El objeto o tipo de trámite que se está solicitando se lleve a cabo ante los órganos de gobierno, federales o locales, así como las instancias internacionales (solicitud, exhorto, pronunciamiento, recomendación, etc.);
d) Materia del punto de acuerdo (política, económica o social);
e) Temática. Recordemos que la temática es de gran amplitud, toda vez que los legisladores mediante su uso exponen un problema de interés general y público, cuyo contenido es sumamente variado, como: salud, educación, seguridad, medio ambiente, cultura, entre otros.
f) Órgano de gobierno, federal, local o instancia internacional competente para conocer el contenido del punto de acuerdo y a quien se dirige el mismo;
g) Fecha en que fue presentado ante los Plenos de los órganos del Poder Legislativo, y
h) Legislador, legisladores o grupo parlamentario que lo propone.

A continuación se presenta, en el cuadro número 18, un ejemplo de cédula de análisis que se utilizó para clasificar los 1,108 puntos de acuerdo parlamentarios propuestos ante los órganos legislativos en el periodo de estudio. Es de señalarse que el total de cédulas elaboradas se encuentran en el disco compacto que se adjunta al final de la presente investigación.

Cuadro No 18
Cédula de análisis de puntos de acuerdo, en orden cronológico, de la Cámara de Diputados correspondiente al primer período ordinario de sesiones del primer año de la LXII Legislatura

No.	ASUNTO	OBJETO	MATERIA	TEMA	COMPE-TENCIA	FECHA DE PRESEN-TACIÓN	PRESENTADA POR
1	Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo Federal a crear por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Economía (SE) un fondo especial de recursos para atender las consecuencias del virus de influenza aviar A-H7N3, en beneficio de los productores avícolas afectados.	Solicitud	Económica	Actividades Económicas Primarias, Agricultura / Influencia aviar	Poder Ejecutivo Federal (SAGARPA, SHCP y SE)	04/09/2012	Dip. Cecilia González Gómez, del Grupo Parlamentario del PRI
2	Con punto de acuerdo, por el que se solicita la creación de una comisión especial de acceso digital y tecnologías de la información para darle continuidad al trabajo y resultados de la Comisión Especial de acceso digital que se ha venido desempeñando en las últimas dos legislaturas. Uno de los principales temas sería la elaboración de una agenda nacional de información.	Solicitud	Política	Parlamentario, Creación de Comisión Especial / Tecnologías de la Información	Poder Legislativo Federal. Cámara de Diputados	04/09/2012	Dip. Juan Pablo Adame Alemán, del Grupo Parlamentario del PAN

Con base en las cédulas de análisis fue posible proponer la siguiente clasificación cualitativa de los puntos de acuerdo, la cual toma en cuenta en primer lugar, la materia objeto de los mismos que puede ser económica, política o social, posteriormente cada materia se clasifica por temas y subtemas que le son afines.



La propuesta de clasificación temática de los puntos de acuerdo se basó en el mismo criterio que para la conformación de comisiones legislativas, el cual coincide con la organización de la Administración Pública Federal, así mismo se agregó a la temática a los otros poderes incluido el legislativo y a algunos de los órganos constitucionales autónomos, ya que de esta manera el Poder Legislativo, además de propiciar la especialización por temas específicos, despliega un sistema de control sobre las diversas actividades y funciones de los órganos de gobierno del Estado.

Conforme a la categorización propuesta, en el cuadro número 19 se clasifican los 1,108 puntos de acuerdo por materia, tema y subtema, emitidos por los órganos del Poder Legislativo en el periodo de estudio.

Cuadro No 19
Puntos de Acuerdo de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores emitidos en el primer período ordinario de sesiones; así como de la Comisión Permanente en el primer período de receso, todos durante el primer año de la LXII Legislatura, clasificados por materia

			Órganos del Poder Legislativo		
Materia	**Tema**	**Subtema**	**CD***	**CS***	**CP***
Económica	Actividades Económicas Primarias	Agricultura, Apicultura, Ganadería y Pesca	26	10	3
	Comunicaciones y Transportes	Peaje, Telecomunicaciones y Transporte e Infraestructura (aérea, marítima, terrestre)	15	5	7
	Energía	Electricidad, Hidrocarburos y Otros	23	18	2
	Industria y Comercio	Comercio Interior y Exterior, Competitividad, Industria, Minería, Monopolios y Protección a los Consumidores	2	3	2
	Laboral	Huelgas, Inclusión, Previsión Social, Salario, Sindicatos, Trabajo y Convenios	12	12	1
	Medio Ambiente	Áreas Naturales protegidas, Concesiones e Impacto Ambiental (Agua, Aire, Animales, Bosques y Tierras)	18	16	5
	Turismo	Infraestructura y Promoción	5	4	0
		Subtotal	**101**	**68**	**20**
		Total de Asuntos en Materia Económica	**189**		
Política	Defensa Nacional y Marina	Defensa de la Soberanía, Paz Interior y Programa DN-III	0	0	1
	Derechos Humanos	Derechos (Mujer, Niñez, Indígenas), Discriminación, Recomendaciones y Violaciones Graves	12	7	1
	Función Pública	Auditoría, Inmuebles Federales, Responsabilidades Administrativas y Servicio de Carrera	4	2	0
	Gobierno	Comunicación Social, Control Penitenciario, Desastres Naturales, Electoral, Estado de Derecho, Instituto de la Mujer, Manifestaciones, Migración, Participación Ciudadana, Partidos Políticos, Población, Protección Civil, Reglamentos, Religión, Seguridad Nacional y Seguridad Pública	50	38	21
	Hacienda Pública	Aduanas, Contabilidad Gubernamental, Deuda, Egresos, Emisión de Moneda, Inflación, Ingresos y Sistema Bancario	25	33	10
	Justicia	Acciones de Inconstitucionalidad, Aplicación de la Ley, Controversias Constitucionales, Nombramientos, PGR y Poder Judicial	17	24	8
	Parlamentario	Actos Cívicos, Comparecencia, Creación de Comisión, Fiscalización, Grupos de Trabajo, Legislación, Nombramientos y Presupuesto	278	184	15
	Relaciones Exteriores	Ayuda Internacional, Diplomacia, Indocumentados, Temas Bilaterales y Multilaterales, Tratados	14	27	4
	Transparencia	Información Pública, Protección de Datos y Rendición de Cuentas	1	2	0
		Subtotal	**401**	**317**	**60**
		Total de Asuntos en Materia Política	**778**		

Cuadro No 19
Puntos de Acuerdo de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores emitidos en el primer período ordinario de sesiones; así como de la Comisión Permanente en el primer período de receso, todos durante el primer año de la LXII Legislatura, clasificados por materia

			Órganos del Poder Legislativo		
Materia	**Tema**	**Subtema**	**CD***	**CS***	**CP***
Social	Comunidades y Ejidos	Conflictos Agrarios, Desarrollo Agrario y Registro Agrario Nacional	2	0	0
	Desarrollo Social	Desarrollo Nacional, Desarrollo Regional y Programas Sociales	12	5	3
	Educación	Básica, Media o Superior, Bullying, Cultura, Cuotas, Deporte, Fomento Educativo, Patrimonio Cultural y Validez de Estudios	20	7	8
	Planeación y Reordenamiento territorial	Infraestructura, Planificación y Vivienda	6	0	1
	Salud	Campañas, Infraestructura, Prevención y Servicios	33	40	4
		Subtotal	**73**	**52**	**16**
		Total de Asuntos en Materia Social	**141**		
		Total de Asuntos en las materias económica, política y social	**575**	**437**	**96**
		Total de Totales	**1,108**		

*CD.Cámara de Diputados
*CS.Cámara de Senadores
*CP.Comisión Permanente

Como podemos apreciar el objeto material de los puntos de acuerdo, es decir, los temas y subtemas son sumamente amplios, toda vez que son propuestas que los legisladores ponen a consideración del Pleno de las cámaras y de la Comisión Permanente que no constituyen iniciativas de ley sino pronunciamientos, solicitudes, exhortos o recomendaciones sobre asuntos económicos, políticos o sociales que afectan a una comunidad o grupo particular, formulados a un órgano de gobierno federal o local, así como a una instancia internacional. A través de los puntos de acuerdo, los legisladores exponen un problema de interés general con una temática variada, como: energía, laboral, medio ambiente, turismo, defensa nacional, derechos humanos, gobierno, hacienda pública, desarrollo social, educación, salud, entre otros.

Una vez formulada la propuesta de clasificación y con base en las cédulas de análisis de los puntos de acuerdo, fue posible conocer cuántos de ellos fueron

remitidos para su atención a las diversas dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, lo cual se refleja en el cuadro número 20.

Cuadro No 20
Puntos de Acuerdo de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores emitidos en el primer período ordinario de sesiones; así como de la Comisión Permanente en el primer período de receso, todos durante el primer año de la LXII Legislatura, que impactan en la Administración Pública Federal

Órgano Legislativo	Materia Económica	Materia Política	Materia Social
Cámara de Diputados	95	85	62
Subtotal	242		
Cámara de Senadores	67	100	49
Subtotal	216		
Comisión Permanente	17	41	15
Subtotal	73		
Subtotal	**179**	**226**	**126**
Total	**531**		

Del cuadro anterior se desprende que de 1,108 puntos de acuerdo, 531 impactan directamente en la Administración Pública Federal, toda vez que fueron remitidos a ésta en razón de su competencia, lo cual representa el 47.9% del total de puntos de acuerdo presentados ante los órganos legislativos en el periodo de estudio. De estos 531 puntos de acuerdo, 179 que representan el 33.7%, son de materia económica; 226, es decir, el 42.6% son de carácter político y 126 de ellos son de carácter social, que representan el 23.7%.

Por otra parte, en el cuadro número 21 se puede apreciar que de los 1,108 puntos de acuerdo presentados en los órganos legislativos en el periodo de estudio, 477 de ellos tienen naturaleza material de carácter político y se refieren al tema parlamentario, es decir, los órganos del Poder Legislativo Federal son competentes para conocer de los mismos.

Cuadro No 21
Puntos de Acuerdo de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores emitidos en el primer período ordinario de sesiones; así como de la Comisión Permanente en el primer período de receso, todos durante el primer año de la LXII Legislatura, de carácter parlamentario que impactan en la Administración Pública Federal

Órganos del Poder Legislativo							
Materia	**Tema**	**Subtemas**	**CD***	**CS***	**CP***	**Total**	**Impacto en la Admón. Pública**
Política	**Parlamentario**	Actos Cívicos	0	9	0	9	0
		Comparecencia	0	4	3	7	7
		Creación de Comisión	133	31	4	168	99
		Fiscalización	4	4	4	12	2
		Grupos de Trabajo	1	1	0	2	2
		Legislación	17	21	4	42	24
		Nombramientos	1	1	0	2	0
		Presupuesto	122	113	0	235	235
*CD-Cámara de Diputados *CS-Cámara de Senadores *CP-Comisión Permanente		**Total de Totales**	**278**	**184**	**15**	**477**	**369**

Como podemos observar en el cuadro anterior, de los 477 puntos de acuerdo que son competencia de los órganos del Poder Legislativo, conforme los resultados derivados de las cédulas de análisis se desprende que 369 de ellos impactan indirectamente en la Administración Pública y que corresponden a los subtemas: presupuesto; legislación; grupos de trabajo; fiscalización; creación de comisión, y comparecencias.

Por lo que se refiere al tema Presupuesto, es importante señalar que el periodo de la muestra de estudio coincide con el tiempo en que la Cámara de Diputados ejerce la atribución exclusiva establecida en el artículo 74, fracción IV de la CPEUM, relativa al examen, discusión, modificación y aprobación del Presupuesto de

Egresos de la Federación. Por lo anterior y conforme al cuadro número 21 se desprende que se presentaron 235 puntos de acuerdo cuya materia está relacionada con asignar recursos presupuestales de carácter federal para diversos fines, por lo que de 369 puntos de acuerdo cuya competencia corresponde a los órganos que integran el Poder Legislativo, 235 que representan el 63.7% del total, son competencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, sin embargo, repercuten indirectamente en el Poder Ejecutivo Federal quien es el que administra el presupuesto federal.

Asimismo y en virtud de que el periodo de estudio también coincide con el tiempo en que las cámaras y la Comisión Permanente aprueban la creación e integración de las comisiones legislativas, los legisladores solicitan ante sus Plenos por medio de los puntos de acuerdo la creación de éstas, para atender diversos temas de interés. Por lo anterior, se presentaron 168 puntos de acuerdo referentes a la creación de comisiones, de los cuales 99 tienen un impacto indirecto en el Poder Ejecutivo Federal, toda vez que las comisiones inciden en la competencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De la misma manera encontramos la propuesta para crear dos grupos de trabajo al interior de las comisiones que inciden también indirectamente en el Poder Ejecutivo Federal.

Igualmente, en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presenta un informe por escrito en el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país y cada una de las cámaras realiza el análisis del mismo y puede solicitar al Presidente de la República ampliar la información por medio de preguntas por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de entidades paraestatales con fundamento en los artículos 69 y 93 de la CPEUM. Al respecto, los legisladores presentaron durante el periodo de estudio puntos de acuerdo mediante los cuales se solicitaron siete comparecencias: cuatro en la Cámara de Senadores y tres en la Comisión Permanente, todas ellas se refieren a servidores públicos de la Administración Pública Federal por lo que estos puntos de acuerdo también tienen impacto indirecto en ella.

Por otro lado, conforme lo establece el artículo 74 Constitucional, corresponde a la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación revisar la Cuenta Pública, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, por lo que durante el periodo de estudio se presentaron dos puntos de acuerdo solicitando la fiscalización de recursos federales otorgados a la Administración Pública Federal, impactando por tal motivo a ésta.

Por último, la principal función del Poder Legislativo es la de crear, modificar y adicionar leyes federales, por tal motivo durante el periodo de estudio se presentaron 42 puntos de acuerdo relativos a esta función, de los cuales 24 fueron competencia federal, por tal motivo estos puntos de acuerdo impactan en la Administración Pública Federal.

Por lo anterior podemos concluir que de los 1,108 puntos de acuerdo presentados en las cámaras durante el primer periodo ordinario de sesiones y en la Comisión Permanente en el primer periodo de receso, ambos correspondientes al primer año de la LXII Legislatura, 531 impactan directamente a la Administración Pública Federal y 369, que en principio son competencia de los órganos del Poder Legislativo Federal, también impactan indirectamente al Poder Ejecutivo Federal. De tal forma que de los 1,108 puntos de acuerdo, 900 impactan directa o indirectamente en la Administración Pública Federal, es decir, el 81.2% del total de puntos de acuerdo presentados en el periodo de estudio.

5 Propuesta de reforma constitucional para fortalecer los acuerdos del Poder Legislativo Federal

Como resultado de la investigación realizada, podemos decir que los acuerdos son formulados en el ámbito del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, la CPEUM otorga esta facultad expresamente al Poder Ejecutivo Federal (artículo 92) y al Poder Judicial de la Federación (artículo 94, párrafo octavo) mientras que al Poder Legislativo Federal sólo le otorga la facultad explícita de emitir resoluciones

económicas (artículo 77, fracción I). Este concepto ha caído en desuso como lo demostramos al inicio del presente capítulo, principalmente en el estudio realizado entre las diferentes constituciones de las entidades federativas; además, es un concepto ambiguo que requiere de su interpretación para fundamentar ahí la facultad de los órganos del Poder Legislativo para emitir acuerdos parlamentarios, quedando fuera la relativa a expedir proposiciones con puntos de acuerdo, también conocidos como puntos de acuerdo.

Por lo anterior, sostenemos que los acuerdos formulados al interior del Poder Legislativo pueden ser clasificados a su vez en: a) acuerdos parlamentarios que se refieren a las resoluciones relativas a la organización y funcionamiento de los órganos que integran el Poder Legislativo, y b) proposiciones con punto de acuerdo o puntos de acuerdo por medio de los cuales, siguiendo el proceso legislativo, los diputados y senadores proponen que alguno de los órganos del Poder Legislativo emitan, sin efectos vinculatorios, una posición política sobre algún asunto de interés nacional o bien formulan solicitudes, exhortos o recomendaciones a los órganos de gobierno federales o locales, así como a instancias internacionales sobre problemas de carácter político, económico o social que afectan a un amplio grupo de la sociedad o a una comunidad en especial.

Por otro lado, la CPEUM señala que la facultad para emitir resoluciones económicas deben ser “relativas a su régimen interior” y sólo otorga esta atribución a las cámaras, sin embargo, consideramos que los acuerdos parlamentarios en la esfera del Poder Legislativo pueden ser formulados por los órganos que integran este poder, es decir, pueden ser elaborados en el ámbito Federal por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por las cámaras de Diputados y Senadores, así como por la Comisión Permanente, por lo que esta facultad debería

estar considerada expresamente en la Constitución y evitar se derive de una interpretación.

Asimismo, los acuerdos parlamentarios son resoluciones relativas a la organización y funcionamiento de los órganos del Poder Legislativo, por lo que en muchas ocasiones por medio de ellos se implementan los mecanismos o procedimientos para que ejerzan adecuadamente las facultades que le confiere el orden jurídico, por lo que su ámbito de influencia o imperio va más allá de este poder y llega a impactar a otros órganos de gobierno, los cuales al sentirse afectados pudieran impugnar por la vía jurisdiccional el acuerdo parlamentario con grandes posibilidades de obtener una sentencia favorable.

Por otra parte, los puntos de acuerdo no tienen efectos vinculatorios, de tal suerte que a las autoridades receptoras de los mismos no cuentan con la obligación de cumplir las solicitudes, exhortos o recomendaciones que los órganos del Poder Legislativo les hace, sin embargo y como parte del principio de rendición de cuentas, consideramos necesario fortalecerlos estableciendo la obligación del órgano receptor de los puntos de acuerdo de responder al solicitante e informar las acciones realizadas.

En razón de lo anterior y como resultado de esta investigación proponemos integrar en la CPEUM a los acuerdos como parte de las resoluciones que puede formular el Poder Legislativo, junto a la ley y el decreto. Además y tomando en consideración los antecedentes históricos constitucionales, así como las experiencias de cómo las constituciones locales regulan las resoluciones de sus congresos, sugerimos que se incluya el significado de cada uno de estos conceptos.

Para cumplir el objetivo anterior, se propone partir de la distinción que hace Norberto Bobbio de los conceptos general y abstracto de las normas jurídicas, siendo

"generales las normas que son universales respecto del destinatario, y abstractas aquellas que son universales respecto de la acción".[372] De esta forma la ley tendrá el carácter general y abstracto mientras que el decreto tendrá el carácter de particular y concreto.

Por lo anterior, proponemos reformar el artículo 70 Constitucional para incluir a los puntos de acuerdo como parte de las resoluciones que puede dictar el Poder Legislativo Federal, después de agotado el procedimiento legislativo, y fortalecerlos como instrumentos de control parlamentario para quedar de la siguiente forma:

> "**ARTÍCULO 70.-** Toda resolución del Poder Legislativo tendrá carácter de ley, decreto **o punto de acuerdo**. 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)'. **Los puntos de acuerdo se comunicarán a la instancia y autoridades competentes, firmados por el presidente y secretario de la cámara, de la Comisión Permanente o del Congreso General**.
>
> **Son materia de ley aquellas resoluciones del Poder Legislativo que otorguen derechos o impongan obligaciones a una generalidad de personas, tengan un contenido abstracto y versen sobre materias de interés común; es materia de decreto toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a determinadas personas, tenga un contenido particular y verse sobre determinados tiempos, personas y lugares; son materia de punto de acuerdo todas las demás resoluciones que emitan los órganos que integran el Poder legislativo para fijar una posición política sobre algún asunto de interés nacional o bien las formulen a manera de proposición, solicitud, exhorto o sugerencia a los órganos de gobierno federales o locales, así como a otras instancias competentes. Las autoridades deberán responder los puntos de acuerdo que les fueron remitidos e incluir en los informes, que por disposición legal emitan, un apartado que contenga las acciones que llevaron a cabo.**
>
> ..."

372 Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho.* Op. cit., pág. 130.

Por otro lado, sostenemos que tienen competencia para formular acuerdos parlamentarios relativos a su organización y funcionamiento, el Congreso de la Unión, la Comisión Permanente y las cámaras, los cuales tienen como fundamento constitucional el artículo 77, fracción I de la CPEUM, que se refiere a ellos como resoluciones económicas que puede dictar cada una de las cámaras, sin la intervención de la otra; por lo que proponemos modificarlo para que quede de la siguiente manera, toda vez que en el Poder Legislativo Federal y aun en los congresos locales el concepto resoluciones económicas ha caído en desuso:

> "**ARTÍCULO 77.** Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:
>
> I. **Dictar acuerdos parlamentarios relativos a su organización y funcionamiento interior. También podrán ser emitidos por el Congreso de la Unión y la Comisión Permanente**.
>
> II a IV…"

A continuación presentamos en el cuadro número 22 un comparativo entre la redacción actual de los artículos 70 y 77, fracción I constitucionales y la redacción que se propone:

Cuadro No 22 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Redacción actual	**Redacción propuesta**
"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)". El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. ..."	"**ARTÍCULO 70.-** Toda resolución del Poder Legislativo tendrá carácter de ley, decreto **o punto de acuerdo**. 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)'. **Los puntos de acuerdo se comunicarán a la instancia y autoridades competentes, firmados por el presidente y secretario de la cámara, de la Comisión Permanente o del Congreso General**. **Son materia de ley aquellas resoluciones del Poder Legislativo que otorguen derechos o impongan obligaciones a una generalidad de personas, tengan un contenido abstracto y versen sobre materias de interés común; es materia de decreto toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a determinadas personas, tenga un contenido particular y verse sobre determinados tiempos, personas y lugares; son materia de punto de acuerdo todas las demás resoluciones que emitan los órganos que integran el Poder legislativo para fijar una posición política sobre algún asunto de interés nacional o bien las formulen a manera de proposición, solicitud, exhorto o sugerencia a los órganos de gobierno federales o locales, así como a otras instancias competentes. Las autoridades deberán responder los puntos de acuerdo que les fueron remitidos e incluir en los informes, que por disposición legal emitan, un apartado que contenga las acciones que llevaron a cabo.** El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. ..."

Cuadro No 22 **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**	
Redacción actual	**Redacción propuesta**
"Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. II. al IV…."	"Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra: I. **Dictar acuerdos parlamentarios relativos a su organización y funcionamiento. También podrán ser emitidos por el Congreso de la Unión y la Comisión Permanente**. II a IV…"

La propuesta plantea modificaciones a los artículos 70 y 77 fracción I de la CPEUM, con el objeto de fortalecer los puntos de acuerdo y los acuerdos parlamentarios emitidos por los órganos que integran el Poder Legislativo Federal, como instrumentos de control parlamentario:

a) Otorgar textualmente al Poder Legislativo la facultad expresa de emitir resoluciones con el carácter de punto de acuerdo;

b) Definir los conceptos ley, decreto y punto de acuerdo, tal y como lo hizo la Constitución de 1836 en relación con los dos primeros conceptos;

c) Señalar que los puntos de acuerdo serán comunicados a los órganos de gobierno federales y locales, así como a otras instancias competentes, suscritos por los presidentes y secretarios de las cámaras y la Comisión Permanente;

d) Establecer la obligatoriedad de los órganos de gobierno federales y locales, así como de otras instancias competentes para conocer los puntos de acuerdo, el que respondan los mismos e incluyan en los informes, que por disposición legal deban realizar, un apartado que contenga las acciones que llevaron a cabo;

e) Sustituir el concepto resoluciones económicas por acuerdos parlamentarios;

f) Otorgar expresamente la facultad de emitir acuerdos parlamentarios, además de las cámaras, al Congreso General y a la Comisión Permanente, y

g) Señalar que los acuerdos parlamentarios tienen como objeto la organización y funcionamiento interior de los órganos que integran el Poder Legislativo.

Al establecer en la CPEUM la facultad explícita del Poder Legislativo para formular y aprobar acuerdos, tanto parlamentarios como puntos de acuerdo, se fortalece las atribuciones de este poder y, en específico, la facultad de control parlamentario que ejerce sobre los demás órganos de gobierno del Estado.

Conclusiones

El Poder Legislativo en México ha sido poco estudiado en el ámbito de la Ciencia Política, la Ciencia Jurídica y la Ciencia de la Administración Pública, principalmente porque su funcionamiento estaba acotado con la existencia de un partido hegemónico que contaba con el control mayoritario y disciplinado de ambas cámaras del Congreso; esta situación cambió radicalmente a finales del siglo XX cuando en la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados ningún partido político alcanza la mayoría absoluta, estableciéndose por primera vez en la historia posrevolucionaria lo que se conoce como gobierno dividido. Esta situación se vio fortalecida en la elección federal del año 2000 donde en ambas cámaras del Poder Legislativo ningún grupo parlamentario obtuvo la mayoría absoluta, situación que se ha venido repitiendo cada tres años en cada elección federal.

Como resultado del gobierno dividido, el Poder Legislativo ejerce a plenitud las atribuciones y funciones que el orden constitucional le otorga, fundamentalmente aquellas relativas al control de las actividades que desarrollan los otros órganos de gobierno del Estado Mexicano. Por ello, los estudios que se realizan a partir de finales del siglo XX sobre el Poder Legislativo ya no son única y exclusivamente sobre su organización, estructura y atribución legislativa, sino que los académicos se adentran más al estudio de este poder analizando sus funciones de representación, control, jurisdiccionales, entre otras.

Uno de los temas que a la fecha habían sido poco estudiados y que es objeto de la presente investigación es el relativo a los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo que son emitidos por el Poder Legislativo Mexicano, asimismo tampoco se había investigado el impacto que estas dos instituciones tienen en la Administración Pública como instrumentos de control parlamentario.

Al inicio de la investigación se estableció como pregunta principal “¿Cómo impactan en la Administración Pública los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo?”

y se determinó como objetivo de la misma el “demostrar que un número importante de los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo del Poder Legislativo impactan significativamente en la Administración Pública Federal y son un medio de control parlamentario”.

Por otra parte, señalamos como hipótesis que “los acuerdos del Poder Legislativo representan una importante fuente normativa y de gestión de los órganos que lo integran: Congreso General, Cámara de Diputados, Senado de la República y Comisión Permanente; regulan su organización y funcionamiento o representan la posición política o de gestión de estos órganos ante determinados problemas de interés nacional o local, teniendo en muchas ocasiones un gran impacto en la Administración Pública, sin embargo, el marco jurídico constitucional actual los regula de manera incipiente, por lo que es necesario fortalecerlo.”

Consideramos que con el estudio y el análisis realizado en la presente investigación a los acuerdos parlamentarios y a los puntos de acuerdo emitidos por el Poder Legislativo Federal, la hipótesis planteada en la investigación fue correcta, que el objetivo de la misma se cumplió y se dio respuesta a la pregunta principal, por los argumentos que se desarrollan a continuación.

En primer término, estimamos que la investigación se justificó porque los estudios sobre el Poder Legislativo en México se referían, hasta a finales del siglo XX, a su organización, estructura y atribuciones, primordialmente a la función legislativa. Aun cuando varios investigadores, durante el presente siglo, han estudiado otras atribuciones que desarrolla el Poder Legislativo, a la fecha no existe una investigación profunda sobre los acuerdos que emite este poder. En segundo lugar, la historia del arte nos demuestra las pocas investigaciones que se han realizado sobre los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo; no hay tesis doctorales y de maestría sobre el tema, las únicas investigaciones existentes son dos tesis de nivel licenciatura, las cuales, además de ser poco profundas, ninguna de ellas

aborda el tema del impacto que éstos tienen en la Administración Pública. Por otra parte, en algunos libros y artículos de revistas se aborda el tema de los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo de manera tangencial sin que en ninguno de ellos se realice una investigación sistemática y estructurada sobre los mismos, con excepción de dos ensayos, el primero sobre la naturaleza y alcance de los puntos de acuerdo y el segundo sobre los acuerdos parlamentarios, ambos publicados en la revista Quórum del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, que aun cuando contienen elementos interesantes, no profundiza en ellos.

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizaron varios métodos, entre ellos el método sistemático, que nos permitió conocer el papel que desempeñan los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo en el sistema jurídico mexicano, toda vez que el Derecho es un sistema integral con relaciones y dependencias recíprocas de las normas que lo componen. Asimismo, con el apoyo del método analógico se comparó la forma como se regulan a los acuerdos parlamentarios y a los puntos de acuerdo en el orden jurídico federal y local; este estudio se complementó con el análisis cronológico de ambas instituciones, lo cual se llevó a cabo mediante el método histórico que nos permitió conocer su desarrollo constitucional.

Por medio del método analítico se determinaron los principios y elementos de los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo. Asimismo, se utilizó el método deductivo tomando como fundamento algunos principios jurídicos de carácter general que al aplicarlos nos permitieron llegar a conclusiones particulares, principalmente en lo relativo a la naturaleza jurídica, objeto, órganos que los emiten y los fines que persiguen estas instituciones; también se utilizó el método deductivo, ya que ambos métodos se complementan y se combinan con el método analítico, lo cual hizo posible proponer una clasificación de los acuerdos parlamentarios y los

puntos de acuerdo e inferir de qué manera impactan en la Administración Pública como medios de control parlamentario.

Con el objeto de ubicar el tema central de la investigación, es decir a los acuerdos parlamentarios y a los puntos de acuerdo que son emitidos por el Poder Legislativo mexicano y conocer el impacto que éstos tienen en la Administración Pública Federal, se realizó el análisis de diversos conceptos fundamentales desde la perspectiva de la Ciencia Política, la Filosofía Política, la Ciencia Jurídica y la Ciencia de la Administración Pública, iniciando con el concepto Estado y sus elementos: poder, atributos y fines; continuando con el estudio de las formas de Estado y cómo nuestra Constitución establece el Sistema Federal, el cual determina la existencia de los diferentes órdenes jurídicos: constitucional, federal, local y municipal, asimismo, determina como forma de gobierno una República Democrática, Representativa y Laica, bajo el principio de la división de poderes que se ve enriquecido con la existencia de órganos constitucionales autónomos, órganos en los cuales se da una interdependencia para el ejercicio de sus funciones, propiciando un equilibrio entre ellos mediante un sistema de pesos y contrapesos. Por último, analizamos los conceptos de Derecho Parlamentario, Control Parlamentario y Administración Pública.

De tal manera que podemos concluir que sobre el concepto Estado existe una inmensidad de estudios y reflexiones en las diferentes disciplinas, entre ellas la Ciencia Jurídica, la Ciencia Política, la Filosofía Política y la Administración Pública, sin embargo, tomando como base a González Uribe, hay cuatro posiciones fundamentales para abordar el estudio del Estado: la deontológica, la sociológica, la jurídica y la política.

Los estudios deontológicos señalan que el Estado está determinado por un contenido específico de fines, normas o valores que debe realizar, el ejemplo de esta posición es Aristóteles, para quien el Estado tiene como finalidad satisfacer el bien común de los hombres que lo integran. Por su parte, las posiciones

sociológicas del Estado conciben a éste como una agrupación social cuya nota esencial es su poder y el monopolio de la coacción, destacando Max Weber entre los autores de esta teoría. Asimismo, las posiciones jurídicas del Estado consideran que éste es la totalidad de un orden jurídico que descansa en una norma hipotética fundamental, siendo Kelsen su máximo exponente. Por último, las posiciones políticas hacen hincapié en que el Estado es una comunidad organizada en un territorio definido con un orden jurídico garantizado por un poder que tiende a realizar el bien público temporal.

De las diferentes posiciones para abordar el estudio del Estado podemos inducir los elementos esenciales que intervienen en el concepto Estado, los cuales son: el pueblo, el territorio, el poder o la autoridad, el orden jurídico y el bien público temporal. De tal suerte que con esos elementos podemos definir al Estado como una sociedad humana establecida en un determinado territorio, la cual se encuentra regida por un poder supremo circunscrito a un orden jurídico que tiende a la realización del bien público temporal.

Por su parte, el análisis del poder debe partir de la Ciencia Política ya que es en el Estado donde se da la unidad de este poder, nace de la noción de legitimidad de las relaciones de mando y obediencia entre los hombres, las cuales se derivan de una relación política. El poder del Estado debe de ejercerse dentro del marco del derecho y con pleno respeto a los derechos humanos. Asimismo, uno de los atributos más relevantes del Estado es su soberanía, que significa que al interior del Estado no existe un poder superior al del propio Estado y a nivel internacional se considera al Estado soberano en un ámbito de igualdad frente a los demás Estados.

En cuanto a los fines del Estado podemos decir que históricamente todos los Estados han tenido y tienen dos fines principales dirigidos a la sociedad que lo conforman: seguridad y justicia. Sin embargo, con la evolución del Estado moderno los fines de éste se han ampliado y son determinados por los factores reales de poder, siendo el principal fin el procurar la propia supervivencia del Estado mediante

la satisfacción del bien común, preservando el orden público, así como las libertades y los derechos de sus habitantes. Este bien común debe ser entendido en su forma más amplia como el bien público y de interés general, de tal suerte que al fin del Estado se le puede denominar como el bien público temporal, para distinguirlo del bien común que persiguen algunas agrupaciones sociales al interior del Estado.

Por lo que se refiere a las formas de Estado, éstas están determinadas por la relación recíproca en la cual se encuentra el gobierno, el pueblo y el territorio, es decir, el Estado es la unidad total; por otra parte, la forma de gobierno está determinada por la posición que ocupan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado, toda vez que el gobierno es una parte del Estado, el encargado de llevar al pueblo a la consecución del poder público temporal.

La CPEUM establece como forma del Estado mexicano el sistema federal; siendo una de las decisiones políticas fundamentales de nuestro orden constitucional y, en cierta medida, es la manera como la Constitución ha distribuido la competencia entre la Federación y las entidades federativas, quienes además participan en las decisiones del Estado federal mediante el proceso legislativo de reforma constitucional y a través de los representantes integrantes del Poder Legislativo Federal.

El orden jurídico federal, el orden jurídico local, así como el orden jurídico municipal forman parte de un orden jurídico superior denominado orden jurídico constitucional, el cual siguiendo a Kelsen es la fuente de validez y unidad de estos órdenes jurídicos, toda vez que establece y distribuye competencias entre cada uno de ellos. El órgano que reforma y adiciona el orden jurídico nacional no es un órgano federal ni local, sino que se trata de un órgano constitucional integrado a su vez por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos locales.

Asimismo, nuestra Constitución establece como forma de gobierno la República, la cual tiene su fundamento en la voluntad popular que se expresa mediante un

sistema democrático para elegir al Presidente de la República y a los representantes populares, los cuales son renovados periódicamente, dando origen a una democracia participativa en donde el pueblo ejerce de manera indirecta el poder público que emana de él.

El orden jurídico constitucional mexicano establece el principio de división de poderes que se ve enriquecido con la creación de los órganos constitucionales autónomos, los cuales no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado sino que guardan con éstos relaciones de coordinación, contando con autonomía funcional y financiera para desarrollar algunas atribuciones que se consideran primordiales del Estado; estos órganos tienen como origen la exigencia social y política para que determinadas materias que anteriormente se encontraban en otro órgano de gobierno del Estado, principalmente bajo la competencia en el Poder Ejecutivo Federal, pasen a formar parte de sus atribuciones.

La CPEUM al mismo tiempo que establece la división de poderes somete a éstos al Derecho, otorgándoles atribuciones y limitándolos en su ejercicio, instituyendo el equilibrio entre ellos mediante un sistema de pesos y contrapesos en el que también participan los órganos constitucionales autónomos.

Al Poder Legislativo se le puede denominar de diferentes formas, ya sea como Parlamento, Congreso, Asamblea, Cortes, etc., en México nuestra Constitución se refiere a él como Congreso General, Congreso Federal, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso Constitucional, Congreso o Congreso de la Unión. Este órgano realiza diversas y variadas actividades, por eso se le considera como una institución polivalente, destacando la función de representación, ya que se considera que esta institución es la base de la voluntad popular y de la soberanía, por ello, la CPEUM le ha otorgado mayores instrumentos para ejercer su función de control y fiscalización en comparación con los otros órganos de gobierno. Además, desarrolla otras funciones fundamentales como son: de legislación, jurisdiccionales y político-administrativas.

La CPEUM establece que el Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, asimismo, cuando el Congreso de la Unión y sus cámaras se encuentran en periodo de receso, se instala una Comisión Permanente. De tal suerte que estos son los cuatro órganos fundamentales que integran el Poder Legislativo Federal.

El concepto Parlamentario proviene de la voz parlamentar, es decir hablar, donde resulta evidente que hablar implica razonar en voz alta expresando ideas y pensamientos. Dentro de las formas de gobierno, se ha considerado que parlamentario es aquel sistema en el que el Poder Legislativo se deposita en un Parlamento, sin embargo, en su sentido amplio y siguiendo a Norberto Bobbio, el concepto parlamento se refiere a la Asamblea integrada mediante la elección popular de sus miembros, que realiza la acción de parlamentar, para dar cumplimiento a las atribuciones que la Constitución y las leyes le encomiendan. Por tanto, parlamentos serán todos aquellos órganos que tienen como principales funciones la de representación, legislación, control, etc.; asimismo, es válido referirse mediante el concepto parlamentario al miembro integrante del órgano legislativo y a la función que éste desarrolla dentro del propio órgano.

Cada vez aumenta más el sector de la doctrina que considera al Derecho Parlamentario como una rama independiente al Derecho Constitucional, dotado de principios y caracteres específicos, el cual podemos definir como el conjunto de normas que regulan la organización, las atribuciones y funcionamiento del órgano legislativo en el que se deposita la representación y la voluntad popular en un Estado de Derecho, comprendiendo tanto sus funciones legislativas como las no legislativas, así como las relaciones con otros órganos del Estado, con otras instituciones políticas y sociales, con los factores reales de poder y con la ciudadanía en general.

Dentro del sistema de pesos y contrapesos, el Poder Legislativo cuenta con mayores instrumentos de control sobre los otros poderes y órganos constitucionales

autónomos. De tal manera que el control parlamentario tiene como fundamento el concebir que el Poder Legislativo es la institución donde se manifiesta el pluralismo político y se representa la voluntad popular.

Sobre el concepto Administración Pública existen muchas definiciones, sin embargo, nos inclinamos por considerar que es el gobierno en acción, entendida como la aplicación de normas abstractas en actos singulares y concretos que tiene a su cargo la gestión de los intereses compartidos por todos los miembros de la sociedad. Cabe señalar que en la doctrina destacan dos criterios para circunscribir a la Administración Pública dentro del Poder Ejecutivo, por un lado los que piensan que ésta es una parte de este poder y, por otro lado, los que la consideran como todo ese poder. Asimismo, existe la posición de la escuela alemana que desvincula la Administración Pública del Poder Ejecutivo y considera que todos los órganos que realizan las funciones de gobierno del Estado, sin importar en qué poder se encuentran encuadrados (legislativo, ejecutivo o judicial), forman parte de ella, esto también incluiría a los órganos constitucionales autónomos. Nuestra Constitución considera que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal, por lo cual la circunscribe a todo el Poder Ejecutivo Federal.

Como ya lo mencionamos, la CPEUM establece que el Poder Legislativo se integra por cuatro órganos principales: el Congreso General, la Cámara de Diputados, el Senado de la República y la Comisión Permanente. Al interior de cada uno de ellos existen otros órganos compuestos por legisladores. A todos los órganos integrados por legisladores desde el órgano primario o simple formado por un diputado o un senador hasta los órganos secundarios o complejos que se componen de varios órganos simples, los consideramos como órganos legislativos.

En la investigación el estudio de los órganos legislativos se realizó desde un punto de vista estático, es decir, se analizó la integración del órgano sin considerar el ejercicio de sus funciones y la importancia de su estudio radica en que son los

únicos órganos que pueden crear y aprobar acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo.

De tal suerte que en primer lugar tenemos a los legisladores como los órganos primarios o simples que integran el Poder Legislativo, los cuales para poder obtener la categoría de diputado o senador se requiere que cumpla con las cualidades impuestas por el orden jurídico constitucional mexicano, establecidas en los artículos 55 y 58 de la CPEUM, mismas que podemos resumir en los siguientes términos: ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos; tener 21 o 25 años cumplidos el día de la elección, según se trate de diputado o senador, respectivamente; ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de ésta, con las excepciones de los candidatos plurinominales; no ocupar un cargo de los señalados en las fracciones IV y V del artículo 55 Constitucional por considerar que pueden influir en la elección; no ser ministro de culto religioso; cumplir los supuestos relativos a la reelección establecidos en el artículo 59 Constitucional y cumplir los requisitos señalados en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. La CPEUM no contempla este último supuesto y la ley en comento contempla mayores requisitos de elegibilidad, por lo que algunos autores han planteado incluso su inconstitucionalidad.

Los diputados y senadores son electos por tres y seis años, respectivamente, y tienen la posibilidad de reelegirse hasta por doce años consecutivos, gracias a la reforma política-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, la cual modificó, entre otros, al artículo 59 de la CPEUM, disposición que entrará en vigor a partir del proceso electoral de 2018. Para que puedan reelegirse se requiere que la postulación sea realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiesen postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Se considera que la reelección de los diputados y senadores fortalecerá al Poder Legislativo; mejorará la relación entre los representantes populares y sus electores; profesionalizará el trabajo parlamentario y los legisladores actuarán en forma responsable en el encargo al tener que rendir cuentas al electorado.

En la misma reforma política-electoral del 2014 se restablecieron las candidaturas independientes o también llamadas candidaturas ciudadanas, que son aquellas en donde un aspirante a un cargo de elección popular presenta su postulación de manera desvinculada a un partido político. Como consecuencia de esta reforma y en relación con el Poder Legislativo Federal, en la elección de 2015 se registró y ganó un candidato a Diputado con el carácter de ciudadano en el Distrito V con cabecera en Culiacán, Sinaloa, quien se integró a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados Federal.

El hecho de que un candidato independiente se imponga a los partidos políticos se ha considerado que se debe a la desconfianza cada vez más creciente de la ciudadanía a estas instituciones, por lo que los partidos políticos tendrán que competir contra esos nuevos liderazgos sociales y revisar sus mecanismos de cohesión, así como de acercamiento con la ciudadanía. Es de hacer notar que las candidaturas independientes no todas son de aspirantes ciudadanos, por el contrario, la mayoría provienen de los partidos políticos, con lo cual están siendo distorsionadas, además de fraccionar el voto ciudadano contra el sistema.

Por otra parte, tenemos al interior de los órganos que integran el Poder Legislativo, a los órganos secundarios o compuestos, los cuales tienen como elemento esencial y común estar integrados por varios diputados y/o senadores. De tal manera que en el Poder Legislativo, es decir, en el Congreso General, en las cámaras y en la Comisión Permanente existen los siguientes órganos secundarios o compuestos: el Pleno, la Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, la Junta

de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las Comisiones y los Comités, los cuales se integran como se muestra en el cuadro siguiente:

Órganos del Poder Legislativo Federal				
Órganos al interior del Congreso General, Cámaras y Comisión Permanente	**Congreso General**	**Cámara de Diputados**	**Cámara de Senadores**	**Comisión Permanente**
Pleno **Máximo órgano de gobierno**	628 legisladores (500 diputados y 128 senadores). Siempre sesiona en la Cámara de Diputados	500 diputados (300 uninominales y 200 plurinominales)	128 senadores (64 uninominales, 32 de primera minoría y 32 plurinominales)	37 legisladores (19 diputados y 18 senadores). En el primer periodo de receso de cada año sesiona en la Cámara de Diputados y en el segundo en la Cámara de Senadores
Mesa de Decanos **Conduce la sesión constitutiva de las Cámaras, toma protesta a los legisladores electos y dirige el trabajo parlamentario para la elección de la Mesa Directiva**	No existe este órgano	Se integra por un presidente, 3 vicepresidentes y 3 secretarios. Se privilegia primero la antigüedad como legislador; en segundo término, haber pertenecido a más legislaturas y, por último, la edad. Sus integrantes pasan a formar parte del Comité de Decanos	Se integra por un presidente, 2 vicepresidentes y 2 secretarios. Se privilegia la antigüedad como senador y en caso de empate tiene preferencia la edad. Si no hay nadie que haya sido senador antes, se privilegia la experiencia como diputado federal o local. Por último, si nadie tiene experiencia legislativa, se privilegia la edad	No existe este órgano. Para elegir a la Mesa Directiva, el primer día de sesión se reúnen los legisladores bajo la Presidencia provisional del legislador que ocupa el primer lugar en orden alfabético de apellidos y nombre, quien designará a dos secretarios (Art. 118 de la LOCGEUM)
Mesa Directiva **Conduce las sesiones del Pleno, observa en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad**	Se integra por las mesas directivas de las cámaras y su presidencia recae en el Presidente de la Cámara de Diputados (Art. 5 de la LOCGEUM)	Se integra por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario (Art. 17 de la LOCGEUM). Es electa por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes	Se integra por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios (Art. 62 de la LOCGEUM). Es electa por la mayoría absoluta de los senadores presentes	Se integra por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios (Art. 118 de la LOCGEUM). Sin embargo, existe la práctica para que mediante un acuerdo parlamentario se amplíe a dos el número de vicepresidentes
Grupo Parlamentario **Forma de organización que adoptan los legisladores de una**	La LOCGEUM no prevé su existencia, sin embargo, el Congreso General se integra por los 628 legisladores, 500 diputados y 128 senadores, quienes	Se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la	Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Sólo	La LOCGEUM no prevé su existencia, sin embargo, los legisladores que conforman la Comisión Permanente son integrantes de los

Órganos del Poder Legislativo Federal				
Órganos al interior del Congreso General, Cámaras y Comisión Permanente	**Congreso General**	**Cámara de Diputados**	**Cámara de Senadores**	**Comisión Permanente**
misma afiliación política	forman parte de los grupos parlamentarios de ambas cámaras	Cámara (Art. 26 de la LOCGEUM)	podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara (Art. 72 de la LOCGEUM)	grupos parlamentarios de las cámaras
Junta de Coordinación Política **Impulsa entendimientos y convergencias políticas para alcanzar consensos y acuerdos**	La LOCGEUM no prevé su existencia, sin embargo, en la práctica se integra con las Juntas de Coordinación Política de ambas cámaras	Se integra por los coordinadores de cada Grupo Parlamentario (Art. 31 de la LOCGEM)	Se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, además, está conformada por dos senadores del Grupo Parlamentario que haya obtenido más escaños en la Cámara y por un senador del Grupo Parlamentario que corresponda a la primera minoría de la Legislatura (Art. 81 de la LOCGEUM)	La LOCGEUM no prevé su existencia, sin embargo, en la práctica se integra por los legisladores de las Juntas de Coordinación Política de ambas cámaras o por quienes designen los grupos parlamentarios
Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos **Propicia el desarrollo armónico del trabajo parlamentario**	No existe este órgano	Se integra por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política (Art. 37 de la LOCGEUM)	No existe este órgano	No existe este órgano
Comisiones y Comités **Órganos colegiados y plurales constituidos por el Pleno, que lo apoyan en el cumplimiento de sus atribuciones**	La LOCGEUM no prevé la existencia de comisiones o comités para este órgano, sin embargo, se considera que en caso de que los requiera podrán ser creados mediante un acuerdo parlamentario	Las comisiones se integran hasta por treinta miembros, con algunas excepciones. La integración de los comités se define en el acuerdo de creación. Cuenta con 52 comisiones ordinarias (Art. 39 de la LOCGEUM). Sin embargo, el número de comisiones ordinarias y especiales se puede incrementar por acuerdo del Pleno	Las comisiones, por regla general, se integran hasta por quince miembros, con algunas excepciones. La integración de los comités se define en el acuerdo de creación. Cuenta con 30 comisiones ordinarias (Art. 90 de la LOCGEUM). Sin embargo, el número de comisiones ordinarias y especiales se puede incrementar por acuerdo del Pleno	Este órgano cuenta con tres comisiones para el despacho de los negocios (Art. 127 de la LOCGEUM). Varía el número de integrantes de las comisiones, toda vez que éstas se conforman mediante acuerdo parlamentario aprobado por el Pleno en cada periodo de receso, sin embargo, por lo regular se integran por quince legisladores. Por lo que se refiere a los comités, normalmente no se constituyen, sin embargo, pueden ser creados en casos excepcionales por el Pleno

Después de hacer el estudio de los órganos al interior del Poder Legislativo, concluimos que sólo éstos tienen la facultad para crear y aprobar acuerdos. Sin embargo, las constituciones que estuvieron vigentes en nuestro país han regulado de diferente forma las resoluciones que son emitidas por este poder, por lo que del análisis de su evolución podemos concluir lo siguiente:

a) En la Constitución de Cádiz de 1812 se infiere que las Cortes podían dictar leyes o decretos y no menciona otro tipo de resoluciones.
b) En la Constitución de Apatzingán se deduce que el Supremo Congreso podía emitir leyes o decretos, sin hacer referencia a otro tipo de resoluciones.
c) En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el artículo 13 señalaba que el Congreso General podía dictar leyes o decretos haciendo mención en el artículo 47 que ninguna resolución del Congreso General tendría otro carácter. Sin embargo, en el artículo 46 se mencionaba que cada cámara podría dictar órdenes para que tuvieran efectos sus resoluciones relativas a: la auto-calificación de las elecciones; constreñir a los legisladores que asistan a las sesiones; a hacer cumplir sus decisiones como gran jurado, y en los casos de indemnización de los legisladores.
d) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 señalaba que el Congreso podía dictar leyes o decretos y en el artículo 51 establecía por primera ocasión la facultad textual de cada cámara para tomar resoluciones “que no pasen de económicas” relativas a: el local de sus sesiones; el arreglo de su Secretaría y demás oficinas; el número, nombramiento y dotación de sus empleados, y a todo su gobierno puramente interior.
e) En las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843 nuevamente se circunscribió a señalar en su artículo 64 que las resoluciones del Congreso tendrían el carácter de ley o decreto, eliminando el concepto “que no pasen de económicas”. Sin embargo, en el artículo 68 estableció la facultad de cada cámara de tomar una serie de decisiones o determinaciones sobre su organización interna, sin denominar estas decisiones, sobresaliendo la relativa a “realizar todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones”.
f) En el Acta de Reformas Constitucionales de 1847 se reivindica la Constitución de 1824, no incluye mención sobre las resoluciones del Congreso, por lo que se está a lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución de 1824 que

establecía que ninguna resolución del Congreso General tendría otro carácter que el de ley o decreto, además, en el artículo 46 facultaba a cada cámara a dictar órdenes.

g) La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en su artículo 64 señalaba que el Congreso podría dictar resoluciones con el carácter de ley o acuerdo económico, sin mencionar qué asuntos debían resolverse por medio de ellos; de esta forma eliminó el decreto. Con las reformas de 1874 a esta Constitución, se restableció el sistema bicamaral y nuevamente se señaló que el Congreso podría dictar leyes o decretos, además, en el artículo 72 se dispuso que cada una de las cámaras podría dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

h) Por último, en la Constitución de 1917 se establece que las resoluciones del Congreso podrán tener el carácter de ley o decreto y en el artículo 77, fracción I, señala que cada una de las cámaras puede dictar, sin la intervención de la otra, resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Esta fracción de este artículo no ha sido modificada desde la promulgación de la Constitución.

Podemos concluir que las resoluciones del Poder Legislativo han evolucionado a través de la historia constitucional de nuestro país y que desde el siglo XIX han existido, además de las leyes y decretos, otro tipo de determinaciones o decisiones sobre los asuntos que son sometidos a la consideración del Congreso y sus cámaras. Por otro lado, se colige que históricamente ninguna Constitución ha considerado a los puntos de acuerdo como una de las resoluciones que puede emitir el Poder Legislativo.

Con el objeto de conocer la forma en que las constituciones de las entidades federativas regulan las resoluciones emitidas por sus legislaturas locales, se llevó a cabo un análisis de cada una de ellas y del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, toda vez que no ha sido promulgada la Constitución de la Ciudad de México, concluyendo lo siguiente:

a) Seis constituciones locales no señalan textualmente cuáles son las resoluciones que puede emitir su Congreso;

b) Tres constituciones señalan que el Congreso puede emitir resoluciones únicamente con carácter de ley o decreto;

c) Veintitrés constituciones consideran al acuerdo como parte de las resoluciones que pueden ser emitidas por los congresos. De éstas, tres constituciones califican el concepto acuerdo como económico;
d) Ocho constituciones, además de la ley y el decreto, incorporan a la iniciativa ante el Congreso de la Unión como una resolución que puede emitir el Congreso local o señalan otro tipo de resoluciones, y
e) Ninguna constitución local contempla las resoluciones económicas.

De tal manera que las constituciones locales utilizan los conceptos de ley, decreto, decreto ley, acuerdo, acuerdo económico e iniciativa ante el Congreso de la Unión para referirse a las resoluciones que pueden emitir los congresos locales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. Destaca la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco que señala como parte de las resoluciones que puede emitir su Congreso los acuerdos parlamentarios, los puntos de acuerdo y los acuerdos de comisión.

Ahora bien, la CPEUM vigente, en su artículo 94, párrafo octavo, otorga al Poder Judicial Federal la facultad para emitir acuerdos y en el artículo 92 le confiere esta misma atribución al Poder Ejecutivo Federal. En contraposición, el Poder Legislativo Federal no tiene explícitamente en la CPEUM vigente la atribución de emitir acuerdos.

Conforme a nuestro marco constitucional, el Poder Legislativo y los órganos que lo integran: Congreso de la Unión, Comisión Permanente, Cámara de Diputados y Senado de la República, pueden emitir resoluciones sobre los asuntos de su competencia que son sometidos a su consideración. De forma específica el artículo 70 Constitucional señala que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, en tanto que el artículo 77, fracción I de la CPEUM otorga a cada una de las cámaras, sin la intervención de la otra, la facultad de dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, disposición que conforme a la doctrina y a los reglamentos de ambas cámaras es el fundamento constitucional de los acuerdos parlamentarios. Por lo anterior, concluimos que la CPEUM no otorga al Congreso General y a la Comisión Permanente la facultad de emitir acuerdos

parlamentarios y, por otro lado, no contempla como una resolución del Poder Legislativo a los puntos de acuerdo.

Consideramos que el Poder Legislativo puede emitir acuerdos, los cuales se clasifican en: acuerdos parlamentarios y puntos de acuerdo. Los acuerdos parlamentarios regulan la organización y funcionamiento de los órganos que integran el Poder Legislativo y no solamente los emite cada una de las cámaras, sin la intervención de la otra, como lo señala el artículo 77, fracción I de la CPEUM, sino que también pueden ser emitidos por la Comisión Permanente y por el Congreso General. Por su parte, los puntos de acuerdo constituyen una posición política del Poder Legislativo sobre algún asunto de interés nacional o bien son propuestas que los legisladores, grupos parlamentarios y comisiones ponen a consideración del Pleno de las cámaras, de la Comisión Permanente y del Congreso General, que no constituyen iniciativas de ley sino pronunciamientos, exhortos, solicitudes o recomendaciones sobre asuntos económicos, políticos o sociales que afectan a una comunidad o grupo particular, dirigidos a una instancia o autoridad federal, local o internacional.

Por regla general los acuerdos parlamentarios en el Poder Legislativo son formulados y aprobados por los órganos pluripersonales, secundarios o complejos, es decir, por el Pleno, la Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las Comisiones y los Comités. También pueden ser formulados por un legislador para el adecuado ejercicio de sus funciones, cuando éste desempeña algún cargo dentro de la estructura de las cámaras, del Congreso General o de la Comisión Permanente como puede ser el Presidente de la Mesa Directiva o el Presidente de la Junta de Coordinación Política.

De tal suerte que podemos concluir que los acuerdos parlamentarios son formalmente legislativos, ya que únicamente pueden ser creados por los órganos del Poder Legislativo y, por tanto, sólo ellos tienen el monopolio de su creación,

ningún otro órgano en que se divide el ejercicio de poder del Estado puede válidamente formular acuerdos parlamentarios.

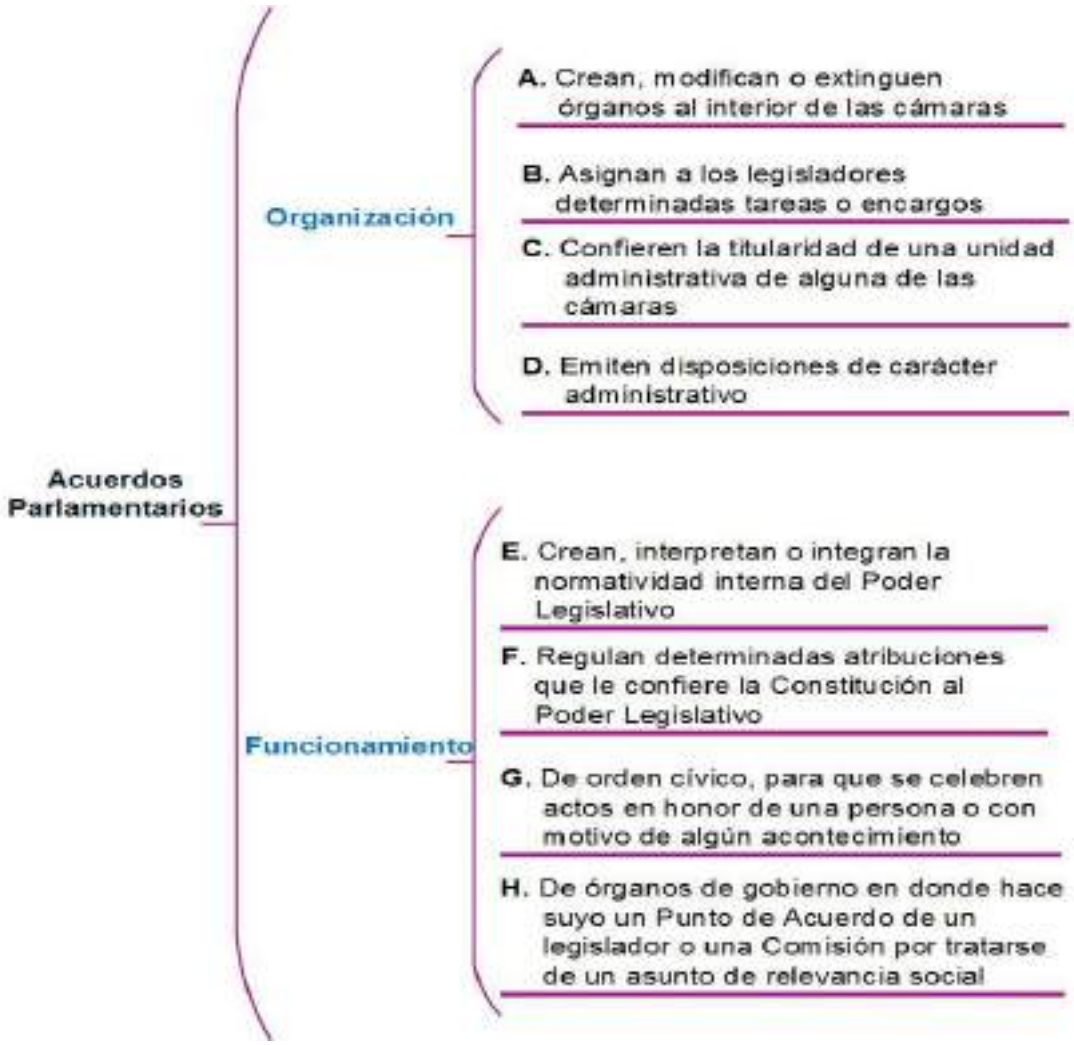
Debemos tomar en cuenta que el artículo 77, fracción I de la CPEUM otorga la atribución de expedir resoluciones económicas a ambas cámaras, concepto que ha caído en desuso, toda vez que ha sido superado como se refleja en las constituciones de las entidades federativas que ya no lo utilizan. Además, la facultad que otorga la CPEUM para dictar resoluciones económicas la constriñe a ambas cámaras, dejando fuera al Congreso General y a la Comisión Permanente, por lo que se propone sustituir el concepto resoluciones económicas por el de acuerdos parlamentarios y ampliar la facultad de expedirlos al Congreso General y a la Comisión Permanente, con el objeto de que su actuación se apegue a la legalidad constitucional y, con ello, impedir que otros órganos de gobierno puedan impugnar jurisdiccionalmente al Poder Legislativo por falta de competencia para expedirlos, cuando éstos afecten sus intereses.

Por otra parte, desde el punto de vista material consideramos que los acuerdos parlamentarios pueden ser de organización y funcionamiento. Los acuerdos parlamentarios de organización tienen por objeto crear, integrar, dotar de estructura y atribuciones a los órganos legislativos; en cambio, los acuerdos parlamentarios de funcionamiento tienen por objeto establecer los mecanismos y procedimientos necesarios que permitan a los órganos que integran el Poder Legislativo ejercer las facultades que les otorga el orden jurídico.

Con el objeto de proponer una clasificación de los acuerdos parlamentarios y de los puntos de acuerdo, así como para comprobar que éstos en algunas ocasiones impactan en la Administración Pública, se realizó un estudio de caso llevando a cabo un análisis cualitativo y cuantitativo de los mismos, tomando como muestra los que fueron formulados por las cámaras de Diputados y Senadores durante el primer periodo ordinario de sesiones, así como por la Comisión Permanente en el primer periodo de receso, todos del primer año de la LXII Legislatura.

Como resultado del análisis cuantitativo realizado a la muestra determinada en el estudio de caso, se concluye que se formularon 100 acuerdos parlamentarios en el Poder Legislativo, los cuales fueron emitidos por los órganos de gobierno y aprobados por los Plenos de la siguiente manera: la Cámara de Diputados emitió 52; la Cámara de Senadores emitió 44 y la Comisión Permanente expidió cuatro.

Asimismo, se llevó a cabo el análisis cualitativo del contenido de cada uno de los acuerdos parlamentarios tomados del periodo de estudio, para formular la siguiente propuesta de clasificación, partiendo de la base que los acuerdos parlamentarios conforme a su naturaleza material tienen por objeto, de acuerdo a lo establecido por la LOCGEUM, el regular la organización y funcionamiento de los órganos que integran el Poder Legislativo:



Por otra parte, la distribución de facultades entre los diversos órganos de gobierno del Estado propicia que éstos se controlen mutuamente originando un sistema de pesos y contrapesos que equilibra el poder público. El Poder Legislativo por ser el órgano de gobierno que representa la voluntad popular, la Constitución y las leyes le han otorgado mayores instrumentos de control sobre los otros órganos de gobierno del Estado.

El Poder Legislativo desarrolla el control parlamentario sobre los otros órganos de gobierno del Estado a través del ejercicio de todas las atribuciones que el Derecho le otorga, sin embargo, hay instrumentos donde dicho control se hace más ostensible. El principal mecanismo de control es sin lugar a dudas el ejercicio de su función legislativa, pero existen otros instrumentos por medio de los cuales se ejerce el control parlamentario como son los denominados controles financieros o económicos, el juicio político, las comisiones de investigación, el trabajo de escrutinio de las comisiones ordinarias, el análisis del informe de gobierno del Poder Ejecutivo, las comparecencias de funcionarios públicos, la aprobación o ratificación de algunos servidores públicos, la pregunta parlamentaria, entre otros.

Los controles parlamentarios mencionados se derivan del marco constitucional y legal, sin embargo, en muchas ocasiones el ejercicio de los mismos se lleva a cabo mediante acuerdos parlamentarios. Por lo tanto y como resultado del análisis cualitativo realizado a los 100 acuerdos parlamentarios que fueron objeto de estudio, consideramos que 31 de ellos tienen los elementos necesarios para ser considerados como instrumentos de control parlamentario sobre la Administración Pública Federal y conforme a la clasificación propuesta, son aquellos que: crean, modifican o extinguen órganos al interior de las cámaras (como aquellos que crean e integran las comisiones legislativas y las especiales); regulan determinadas atribuciones que le confiere la Constitución al Poder Legislativo (como el relativo al

análisis del Informe de Gobierno del Presidente de la República o el que aprueba las comparecencias de funcionarios de la Administración Pública Federal) y donde los órganos de gobierno hacen suyo un punto de acuerdo de un diputado o una comisión por tratarse de un asunto de relevancia social y que es competencia conocer y resolver al Poder Ejecutivo (como el que exhorta a Pemex a resolver por las afectaciones que causó el derrame de petróleo en las costas del Istmo de Tehuantepec).

Por lo que respecta a los puntos de acuerdo, podemos señalar que el Poder Legislativo es una institución cuya función de representación se basa en la voluntad popular en la cual descansan las demás funciones que desarrolla. Es precisamente en la función de representación donde se fundamenta la labor de gestión que los legisladores realizan a través de los puntos de acuerdo a favor de sus representados, gestión que desarrollan ante los otros órganos de gobierno del Estado.

Podemos concluir que los puntos de acuerdo son instrumentos de control parlamentario, ya que por medio de ellos el Poder Legislativo evidencia la falta de eficiencia y eficacia de los bienes, servicios y políticas públicas que son desarrollados por los diferentes órganos de gobierno del Estado, ejerciendo así una sanción política difusa que ocasiona el debilitamiento y desgaste de estos órganos ante la opinión pública.

Las Juntas de Coordinación Política ostentan la facultad de presentar ante los Plenos de los órganos que integran el Poder Legislativo propuestas de puntos de acuerdo que signifiquen una posición política sobre un asunto de relevancia nacional. Asimismo, los legisladores, los grupos parlamentarios y las comisiones pueden formular puntos de acuerdo a manera de solicitud, exhorto, petición o sugerencia sobre asuntos de carácter político, económico y social que afecten a una

comunidad o grupo particular, los cuales una vez que cumplen el trámite legislativo son sometidos a la consideración del Pleno para ser turnados a las autoridades competentes para su consideración y respuesta, sin que tengan efectos vinculatorios.

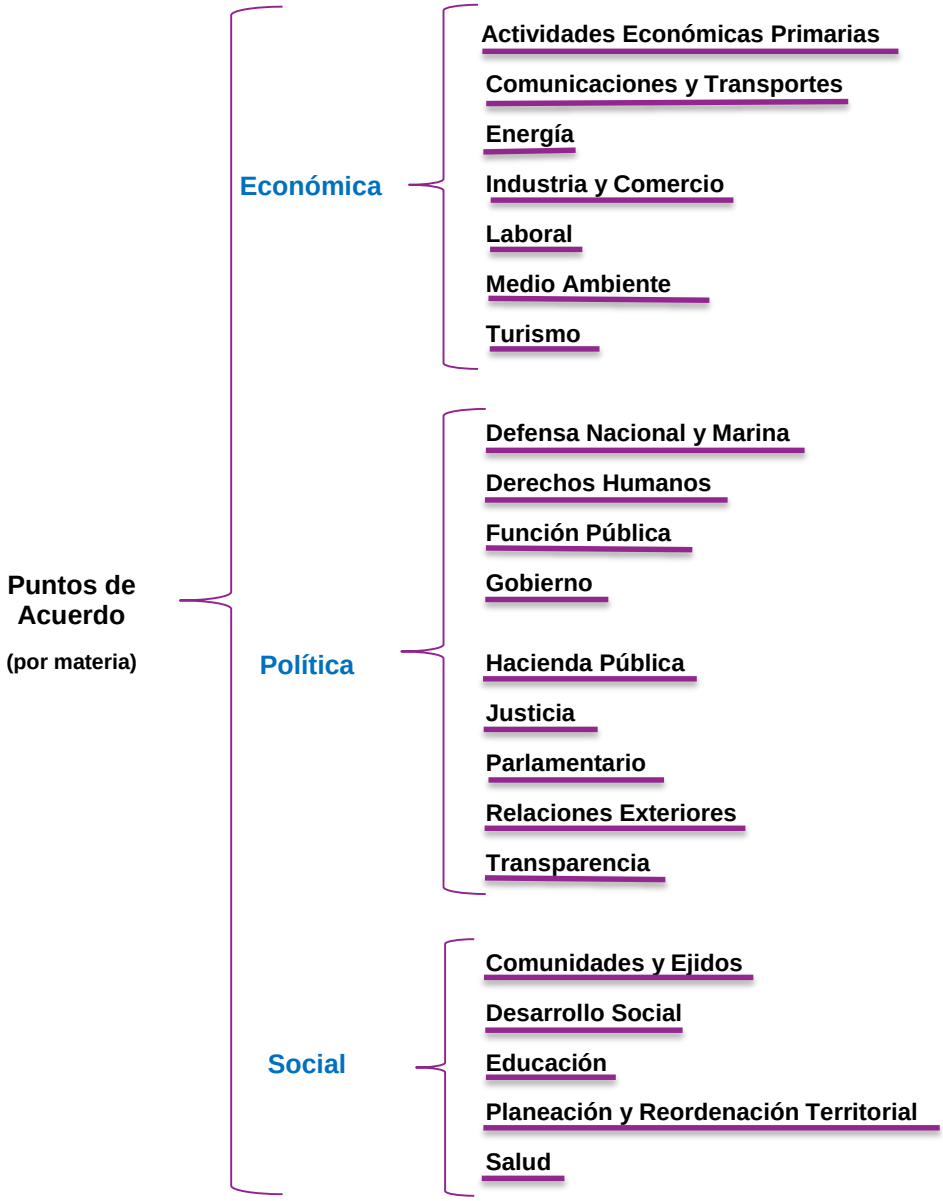
De tal forma que los puntos de acuerdo tienen gran relevancia en el trabajo que desarrollan los legisladores por ser un instrumento de representación y control parlamentario. Y toda vez que los puntos de acuerdo únicamente son formulados y aprobados por el Poder Legislativo, podemos concluir que su naturaleza jurídica desde el punto de vista formal es de carácter legislativo.

Por otra parte, con el objeto de proponer una clasificación temática de los puntos de acuerdo y comprobar que algunos de éstos impactan a la Administración Pública, se hizo un análisis cuantitativo y cualitativo de los mismos, tomando como muestra de estudio la misma utilizada para los acuerdos parlamentarios, es decir, los formulados por las cámaras de Diputados y Senadores durante el primer periodo ordinario de sesiones, así como por la Comisión Permanente en el primer periodo de receso, todos del primer año de la LXII Legislatura.

Como resultado del análisis cuantitativo realizado en la muestra determinada, se concluye que se formularon en el periodo de estudio 1,108 puntos de acuerdo en el Poder Legislativo de la siguiente manera: 575 en la Cámara de Diputados, 437 en la Cámara de Senadores y 96 en la Comisión Permanente.

Asimismo, con el objeto de proponer la siguiente clasificación de los puntos de acuerdo, se llevó a cabo el análisis cualitativo del contenido de cada uno de ellos, para lo cual se elaboró una cédula de clasificación de datos para conocer: el tipo de trámite que se está solicitando (solicitud, exhorto, pronunciamiento, recomendación, etc.); su naturaleza material (política, económica o social); la temática o

problemática planteada y los órganos de gobierno competentes para conocerlos y resolverlos, entre otros aspectos.



Podemos concluir que los puntos de acuerdo en el Poder Legislativo, conforme a la muestra determinada en la presente investigación y con base en su naturaleza material, se clasifican en: económicos, políticos o sociales. Además, cada materia se clasifica por temas y subtemas, los cuales coinciden en gran medida con la

organización y competencia de las comisiones legislativas, a quienes son turnados los puntos de acuerdo para dictamen. Recordemos que la organización y competencia de las comisiones legislativas en lo general es acorde con la forma en que se organiza la Administración Pública Federal. Asimismo, se agregó a la temática propuesta a los otros poderes, incluido el legislativo, así como algunos órganos constitucionales autónomos.

Como resultado del análisis cualitativo realizado a los 1,108 puntos de acuerdo que fueron objeto de estudio, concluimos que conforme a la naturaleza material de los mismos: 189 son económicos; 778, políticos y 141 sociales.

Ahora bien, los puntos de acuerdo son una postura política del Poder Legislativo sobre un asunto de relevancia nacional o se trata de solicitudes, exhortos, peticiones o sugerencias sobre asuntos que afectan a una comunidad o grupo en particular, son turnados a los diferentes órganos de gobierno del Estado, tanto federales como locales y en algunas ocasiones también a organismos o instancias internacionales, que aun cuando no tienen efectos vinculatorios, tienen por objeto que la problemática planteada sea atendida por esos órganos de gobierno en favor de las personas afectadas.

Por lo anterior y con el objeto de conocer cuántos puntos de acuerdo impactaron en la Administración Pública Federal, en la cédula de clasificación de datos que se utilizó para analizar cualitativamente los que se formularon en el periodo de estudio, se agregó una columna para registrar al órgano competente para conocerlos y resolverlos, resultando que de los 1,108 puntos de acuerdo, 531 son competencia, en virtud de la problemática planteada, del Poder Ejecutivo Federal a través de sus diferentes dependencias y entidades, además de que específicamente los puntos de acuerdo señalaban como destinatario de los mismos al Poder Ejecutivo Federal.

Por otra parte, también del análisis cualitativo realizado a los puntos de acuerdo en el periodo de estudio señalado, se concluyó que de los 1,108 que se formularon 477 eran competencia del Poder Legislativo Federal, toda vez que las solicitudes, sugerencias o exhortos se referían a: a) celebración de determinados actos cívicos

al interior del Poder Legislativo; b) comparecencias de servidores públicos; c) creación de comisiones especiales; d) solicitud de fiscalización de recursos públicos; e) creación de grupos de trabajo al interior de los órganos legislativos; f) aprobación de algunas leyes; g) algunos nombramientos, y h) solicitudes de recursos públicos federales para la realización de algunas obras o proporcionar algunos servicios.

Lo relevante de la información anterior es que de los 477 puntos de acuerdo competencia del Poder Legislativo Federal, 369 de ellos impactan indirectamente en la Administración Pública Federal y corresponde a los asuntos relativos a presupuesto, legislación, creación de grupos de trabajo, fiscalización de recursos, creación de comisiones y comparecencias de servidores públicos.

Por lo anterior, podemos concluir que de los 1,108 puntos de acuerdo presentados en las cámaras y en la Comisión Permanente durante el periodo de estudio, 531 impactan directamente a la Administración Pública Federal y 369, que en principio son competencia del Poder Legislativo Federal, impactan también indirectamente a la Administración Pública Federal, por lo que de 1,108 puntos de acuerdo, 900 impactan directa o indirectamente al Poder Ejecutivo Federal.

La hipótesis de la presente investigación plantea que el marco jurídico que regula los puntos de acuerdo y los acuerdos parlamentaros es deficiente, por lo que se propone reformar el artículo 70 Constitucional para otorgarle textualmente al Poder Legislativo la facultad de dictar resoluciones con el carácter de punto de acuerdo, los cuales se comunicarán a la instancia y autoridades competentes firmados por el Presidente y Secretario de la Cámara o la Comisión Permanente. Asimismo, se propone que las instancias o autoridades federales y locales competentes para conocer de los puntos de acuerdo den respuesta a los mismos e incluyan en los informes que por disposición legal deban realizar, un apartado que contenga las acciones que llevaron a cabo.

Asimismo, concluimos que la facultad de dictar acuerdos parlamentarios no se circunscribe únicamente a las cámaras y que el concepto resoluciones económicas

ha caído en desuso, por tal motivo se propone modificar el artículo 77, fracción I de la CPEUM para sustituir el concepto resoluciones económicas por acuerdo parlamentario y ampliar la facultad de emitirlos al Congreso General y a la Comisión Permanente.

Se considera que la propuesta de otorgar al Poder Legislativo, a nivel constitucional, la facultad explícita de emitir acuerdos, tanto parlamentarios como puntos de acuerdo, fortalece estos instrumentos de control parlamentario y proporciona seguridad jurídica.

Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Novena edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

ALCOCER V., Jorge (Coordinador General). *Directorio del Congreso Mexicano. LVIII Legislatura 2000/2003*, Nuevo Horizonte Editores, México, 2001.

ÁLVAREZ LEDEZMA, Mario I. *Introducción al Derecho.* Editorial Mc Graw-Hill, México, 2004.

ARAGÓN REYES, Manuel. *La reserva parlamentaria en el proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-Gobierno. El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas.* Editorial M. Ramírez, Madrid, 1978.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. Segunda edición, Editorial Oxford University Press, México, 1999.

ARISTÓTELES. *La Política*. Traducción de Antonio Gómez Robledo. Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1973.

BARCELÓ ROJAS, Daniel y Gamas Torruco, José. *Estudio Introductorio*. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz. Proceso de Creación de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 vigente en las provincias mexicanas. Tomo I*. Coeditado por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) UNAM, México, 2014

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. *Comentarios al artículo 55 constitucional*. En *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Quinta edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tomo VII, México, 2000.

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Editorial Oxford, México, 1999.

BENTHAM, Jeremy. *Tácticas Parlamentarias.* Cámara de Diputados, ediciones Mesa Directiva, México, 2015.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos, Madrid, 1984.

BLANCARTE, Roberto. *La Construcción de la República Laica en México*. En Salazar Ugarte, Pedro y Pauline Capdevielle, coordinadores. *Para entender y pensar la laicidad*. Colección Jorge Carpizo, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2013.

BOBBIO, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político.* Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

_____*Teoría General del Derecho*. Traducción de Jorge Guerrero R., Segunda edición, Editorial Temis, Colombia, 2002.

BONNECASE, Julien. *Introducción al Estudio del Derecho*. Segunda edición, Editorial Temis, Colombia, 2000.

BONNIN, Jean-Charles. *Principios de Administración Pública.* Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1973.

_____*Las garantías individuales*. Vigésima edición, Editorial Porrúa, México, 1989.

CALVILLO, Manuel (Compilador). *La República Federal Mexicana: gestación y nacimiento.* Segunda edición, Editorial El Colegio de México - El Colegio de San Luis, México, 2003.

CAMACHO VARGAS, José Luis. *El Congreso Mexicano*. Quinta edición, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Mesa Directiva LXII Legislatura, México, 2013.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel. *El Dictamen Legislativo*. Primera edición, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1998, pág. 86.

_____*Introducción al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.* Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, A.C., LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2003.

_____*Manual de Temas Legislativos*. LI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1984.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (Coordinadores). *Elementos de Técnica Legislativa*. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

_____ y SALAZAR UGARTE, Pedro. *División de Poderes y Régimen Presidencial en México.* Primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial UNAM, México, 2006.

CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría General del Estado*. Traducción de José Lión Depetre, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*. Primera edición, Editado por la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con colaboración del *Diario Oficial de la Federación*, México, 2007.

_____*Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México*. Primera edición, Editorial Centro de Investigación Científica J.L. Tamayo, México, 1997.

_____*Gobernabilidad Democrática en la Transición y la Alternancia en México*. Primera edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

_____*La forma de gobierno como marco constitucional y convencional de la rendición de cuentas*. En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados, Editorial Diseño 3, Primera edición, México, 2014.

_____*Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie IV El Congreso y las políticas nacionales. Volumen III Sistemas Políticos Electorales. Tomo 2 Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997.* Coeditada por el IFE, Cámara de Diputados y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

_____*Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Estatales*. Primera edición, editado por la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con colaboración del *Diario Oficial de la Federación*, México, 2010.

_____*Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. Segunda edición, Editorial Trillas, México, 2014.

CORONADO, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional*. Tercera edición, Editorial CH. Bouret, México, 1906.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón. *Los órganos del Senado de la República*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

CHENA RIVAS, Rodolfo. *El Ordenamiento Parlamentario y el Congreso Federal Mexicano.* Editado por la LIII Legislatura del Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos, México, 1999.

DAHL, Robert. *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Traducción de Pablo Gianera, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

DEL CASTILLO VELASCO, José María. *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano.* Facsimilar de la edición Príncipe 1871. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

DEL ROSAL Y HERMOSILLO, Alfonso. *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: La reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*. Primera edición, Editorial UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México 2008.

DÍAZ REBOLLAR, Juan**.** *Las Proposiciones con Punto de Acuerdo como mecanismo de control parlamentario hacia el Ejecutivo*. Un estudio de la LVIII Legislatura. *Tesis* para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, México, 2007.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Editorial Ariel, Barcelona, 1970.

EISENSTADT, Shmuel N. *Los sistemas políticos de los imperios.* Edición Guadarrama, Madrid, 1972.

ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel. *Comentario al artículo 70 constitucional.* En *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones,* Octava edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tomo IV, México, 2012.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública.* Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 2012.

_____*Poder Legislativo.* Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

_____*Comentarios al artículo 90 constitucional*. En *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Octava edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tomo IV, México, 2012.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *La función actual del Poder Legislativo. El Poder Legislativo en la Actualidad*, Cámara de Diputados (LV Legislatura) e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994.

_____y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Cuadragésima segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo*. Introducción al Estudio del Derecho*. Quincuagésima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Editorial Alianza Universidad, Madrid, 1977.

GARITA ALONSO, Arturo y otros. *La Función Legislativa, Senado de la República*. Primera edición, Editorial Diseño 3, México, 2012.

_____*La Función Legislativa en el Senado de la República.* Primera edición, Editorial Diseño 3, México, 2015.

_____*Los Servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2003),* Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

GÓMEZ GALLARDO, Perla*. Filosofía del Derecho*. Iure editores, México, 2005.

GONZÁLEZ FRÍAS, Israel. *Naturaleza Jurídica de la Proposición con Punto de Acuerdo. Tesis* para obtener el grado de Licenciado en Derecho, UNAM, México, 2010.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1977.

GRANADOS COVARRUBIAS, Manuel. *La Administración Parlamentaria versus La Administración Pública. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.* Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Editorial Talleres de Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., México, 2014.

GUERRERO OROZCO, Omar. *La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

_____*Teoría Administrativa del Estado*. Editorial Oxford University Press, México, 2000.

HELLER, Hermann. *La Soberanía, contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*. Segunda edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

HERNÁNDEZ, Antonio María y VALADÉS, Diego (Coordinadores). *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos.* Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

HUERTA LADRÓN DE GUEVARA, Manuel Rafael y otros coordinadores. *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015.* Primera edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2014.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *El Poder Legislativo en la Actualidad*. Cámara de Diputados (LV Legislatura) e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. *Las Constituciones Mexicanas. 1814-2003*, Tomo I, Editorial Mexicana Digital de Impresión, México, 2004.

KELSEN, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado.* Editora Nacional, México 1980.

_____*Teoría General del Estado*. Traducción de Luis Legas Lacambra, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM – Ediciones Coyoacán, México, 2004.

_____*Teoría Pura del Derecho*. Traducción de Roberto J. Vernengo, Décimo tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

LANZ DURET, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano.* Novena edición, Editorial Continental, México, 1984.

LASSALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Primera edición 1994, decimoséptima reimpresión, Ediciones Coyoacán, México, 2010.

LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Traducción de Armando Lázaro Ros, Editorial Aguilar, México, 1983.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución.* Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Editorial Ariel, España, 1964.

LUJAMBIO, Alonso. *Estudios Congresionales*. Primera edición, Editorial Diseño 3, Senado de la República, México, 2010.

_____ y ESTRADA MICHEL, Rafael. *Tácticas Parlamentarias Hispanoamericanas. La influencia de los Reglamentos para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz en el Derecho Parlamentario de México.* Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2012.

MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Traducción de Luis Navarro, Obras Políticas de Nicolás Maquiavelo, Editorial Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971.

MÁRQUEZ MUÑOZ, Jorge Federico. *Las claves de la gobernabilidad.* Primera edición, Oak Editorial, México, 2009.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones.* Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

_____*Derecho Constitucional en México.* Segunda edición, Editorial PorrúaPrint, México, 2015.

_____*Evolución Constitucional Mexicana*. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2011.

_____*Prontuario Constitucional*. Primera edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 2007.

_____y SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA DE GARCÍA V., Olga. *Prontuario de Jurisprudencia*. Primera edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo 1er. y 2o. cursos*. Quinta edición, Editorial Oxford University Press, México, 2005.

MERLO, Manuel Alberto. *Candidaturas independientes: requisitos y prerrogativas en campañas electorales.* Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015. Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara y otros, coordinadores. Primera edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2014.

MONTESQUIEU. *Del Espíritu de las leyes*. Traducción de Nicolás Estevanez. Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1980.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro. *Tratado de las Leyes y su Aplicación.* José María Sandoval Impresor, México, 1877, edición facsimilar realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

MORA-DONATTO, Cecilia. *El Congreso Mexicano y sus desafíos actuales*. Cámara de Diputados, ediciones Mesa Directiva. Editorial Diseño 3, México, 2015.

_____*Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político.* Primera edición, Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Servicios Gráficos, S.A. de C.V., México, 1998.

_____*Temas selectos de Derecho Parlamentario*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

MURILLO BELMONTES, Francisco. *Si yo fuera Diputado... Nociones de técnica legislativa.* Editado por el Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas – Congreso del Estado de Zacatecas, LVII Legislatura, México, 2003.

MURO RUIZ, Eliseo. *Algunos elementos de técnica legislativa.* Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México. Primera reimpresión, México, 2007.

NAVA GOMAR, Salvador O. (Coordinador). *Manual de Técnica Legislativa.* Editorial Konrad Adenauer Stiftung, México, 2004.

O'LEARY, Rosemary y Straussman, Jeffrey D. *El impacto de los tribunales sobre la gestión pública.* En La *Gestión Pública. Su situación actual.* Barry Bozeman, Coordinador, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

PALACIOS ALCOCER, Mariano (Coordinador). *Federalismo y relaciones intergubernamentales*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

PALAVICINI, Félix F. *Historia de la Constitución de 1917*. Tomo I, edición facsimilar, Editorial Diseño 3, Cámara de Diputados, México, 2014.

PAOLI BOLIO, Francisco José. *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. Editado por Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 2000.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*. Editorial Porrúa, México, 2003.

_____*Comentarios al artículo 70 constitucional*. En *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Quinta edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tomo VII, México, 2000.

PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. *Historia del Derecho Mexicano*, Tomo I, Editorial Oxford University Press, México, 2003.

PIZA, Agapito. *Historia Parlamentaria de la Cámara de Senadores*, Tomo I. Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, México, 1882.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *Metodología del Derecho*. Décima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2009.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Rafael. *La Administración Pública en México*. Editorial Porrúa, México, 2011.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*, Primera edición, Editorial Porrúa, México, 1954.

PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg y otros. *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*. Documento de investigación editado por la UNAM y el CIDE, México, 2010.

_____ y otra. *La fiscalización y el control político del Congreso Mexicano.* En *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas.* Primera Edición, Cámara de Diputados, Editorial Diseño 3, México, 2014.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco. *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Principios Generales*. Editorial Porrúa, México, 2006.

RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Editorial Cien de México–CONACULTA, México, 2002.

RAIGOSA SOTELO, Luis. *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*. Primera edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

RIVES SÁNCHEZ, Roberto. *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la Fiscalización y Rendición de Cuentas.* Primera edición, Editorial Diseño 3, México, 2015.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Ramón. *Derecho Constitucional*. Segunda edición, Imprenta en la calle de Hospicio de San Nicolás Núm. 18, México, 1875.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. *La Reforma al Poder Legislativo en México*. Primera edición, Editorial UNAM, México, 2003.

ROLDÁN XOPA, José. *El Sistema de Fuentes del Senado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

ROMERO GUDIÑO, Alejandro. *Innovación Judicial. Profesionalización, Rendición de Cuentas y Ética*. Primera edición, Editorial Porrúa, México, 2007.

_____ *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*. Primera edición, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Ediciones Corunda, México, 2015.

SALAZAR UGARTE, Pedro y otro (Coordinadores). *Para entender y pensar la laicidad*. Volumen I, Colección de Jorge Carpizo, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2013.

SÁNCHEZ BRÍNGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *La Administración Pública como Ciencia*. *Su objeto y su estudio.* Primera edición. Editorial Plaza y Valdés, S.A. de C.V., Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2001.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Segunda edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1990.

SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises. *El sistema de la Constitución Mexicana*. Editado por la Librería de Manuel Porrúa, México, 1977.

SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia política*. Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1978.

_____*Derecho Administrativo*. Vigésima primera edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano.* Trigésima sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

_____*Leyes Fundamentales de México (1808-1997)*. Vigésima edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 1997.

TOMASINI BASSOLS, Alejandro. *El pensamiento del último Wittgenstein*. Editorial Eděre, México, 2003.

TOMÁS MALLÉN, Beatriz. *Transfugismo parlamentario y democracia de partidos.* Editado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

UVALLE BERRONES, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea.* Segunda edición, Editorial Instituto de Administración Pública del Estado de México y Facultad de Ciencias Políticas de Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1998.

_____*Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea.* Editorial Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2007.

VALADÉS, Diego. *El Control del Poder.* Tercera edición, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México. 2006.

_____*Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes.* Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Constitucional y Político. David Cienfuegos Salgado y otro, coordinadores, Primera edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y otro. *Nuevo Derecho Administrativo*. Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2011.

VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al estudio del Derecho*, Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1982.

WALDO, Dwight. *The administrative State***.** Editorial Ronald Press Co, New York,1948.

WEBER, Max. *El político y el científico.* Primera edición: 1994. Décimo primera reimpresión, Editorial Coyoacán, S.A. de CV., México 2010.

WILSON, Woodrow. *El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos.* Editorial UNAM, México, 2002.

_____*The Study of Administration*. Political Science Quarterly. Volumen II, No. 2, published by the Academy of Political Science, 1887.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigaciones Filosóficas*. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Filosóficas, México, 2003.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Traducción de Marina Gascón. Quinta edición, Editorial Trotta, Madrid, 2003.

ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente de 1857*. Imprenta I. Escalante, México, 1916, reimpreso por el Instituto Nacional de Estudios Histórico de la Revolución Mexicana, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1987.

CD Room y Hemerografía

CD ROOM. *Constituciones y Leyes Orgánicas de los Congresos de los Estados*, Senado de la República, LIX Legislatura, México, 2005.

CD ROOM. *IUS 2004. Jurisprudencia y Tesis Aisladas*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.

DIARIO DE LOS DEBATES, Cámara de Diputados.

DIARIO DE LOS DEBATES, Cámara de Senadores.

DIARIO DE LOS DEBATES del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917, Tomo I, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1924, edición facsimilar realizada por la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, Joaquín Porrúa Editores, México, 1989.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Periódicos y revistas

AGUILAR, Andro. *Explotan Políticos vía "independiente".* Pervierten candidaturas ciudadanas falsos aspirantes "sin partido". Periódico Reforma, Primera Sección, México, 13 de marzo de 2016.

CABADA HUERTA, Marineyla. *Naturaleza del Acuerdo Parlamentario*. Revista Quórum Legislativo Núm. 88, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Enero-Marzo 2007.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *El proceso administrativo público como fundamento constitucional.* Revista Buen Gobierno No. 18 semestral, Enero-Junio 2015, publicación a cargo de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.

_____*La reelección legislativa inmediata*. Revista Crónica Legislativa Núm. 15, Tercera época, LVII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Julio-Agosto 2000.

ESCUADRA DÍAZ, Juan Manuel. *Naturaleza y alcance de los puntos de acuerdo*. Cámara de Diputados, Revista Quórum Legislativo Núm. 94, Agosto-Septiembre 2008

HEGEL, GWF. *Lecciones sobre la filosofía de la Historia Universal*. Revista de Occidente, Madrid, 1974.

LUJAMBIO, Alonso. *La reelección de legisladores las ventajas y los dilemas*, *Revista Quórum*, Año V, No. 38, Enero de 1996, publicación a cargo del Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

MÁRQUEZ MUÑOZ, Jorge Federico. *El estudio de las Finanzas Estatales como Indicadores de la correlación de fuerzas en el Sistema Político Mexicano. ¿Presidencialismo Democrático?* Revista de Ciencia Política y Comunicación *Élites y Democracia.* Fundación Estado y Sociedad, Edición Semestral, Año 2 No. 4, México, 2013, pág. 24.

MORA-DONATTO, Cecilia. *Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados*. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Sistema de Información Científica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Volumen XLIV, número 131, mayo-agosto, 2011, UNAM.

ORTIZ ORPINEL, Héctor Rafael. *Revista Quid Iuris*. Vol. 18 No. 26, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, México, 2012.

PAOLI BOLIO, Francisco J. *Legislación Electoral y Proceso Político, 1917-1978*. Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Tomo I, No. 10, México, Julio de 1978.

ROMERO GUDIÑO, Alejandro. *Inspección Federal del Trabajo en México*. Revista Latinoamericana de Derecho Social Núm. 6, enero-junio de 2008.

_____*¿Qué son y cómo funcionan las Empresas Productivas del Estado?* Revista Buen Gobierno No. 18, semestral, Enero-Junio 2015, publicación a cargo de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.

SADA, Ingrid y SADA, Heidi. *El fortalecimiento del Poder Legislativo: ¿Por dónde empezar?* Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, Volumen I, Número I, México, 2006.

SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. *El año que viviremos en peligro. 2016 el reacomodo.* Revista Reforma y Fondo, Editorial Grupo Reforma. Año 2 núm. 108, México, Enero 2016.

VALADÉS, Diego. Democracia y Oligocracia. Periódico Reforma, Primera sección, México, 29 de septiembre de 2015.

VÁZQUEZ GASPAR, Beatriz. *Panorama General de las Candidaturas Independientes.* Contorno. Centro de Prospectiva y Debate, 2 de julio de 2009. Documento disponible en: http://contorno.org.mx

Diccionarios

AYALA ESPINO, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Primera edición, Editorial Diana, México, 2000.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (Coordinador). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Segunda edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política,* Tomo II. Décima tercera edición, Editorial Siglo XXI, México, 2002.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo*. Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. *Diccionario de Derecho Constitucional*. Primera edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Décima edición, Editorial Porrúa, México, 1981.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo I. Editorial Driskill, Argentina, 1984.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
_____*Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Editorial Porrúa, México, 2002.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición, Editorial Espasa, España, 2001.

Internet

Página Web de Congresos Internacionales. La comunicación gubernamental en los ayuntamientos de Veracruz en los periodos 2008-2010: http://www.eumed.net/rev/cccss/

Página Web de Jorge Machicado. La Soberanía Apuntes Jurídicos: http://jorgemachicado.blogspot.mx/2013/06/que-es-la soberania.html#sthash.s0lcQagF.dpuf

Página Web de la Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx

Página Web de la Organización de Estados Americanos. Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, del 7 al 12 de noviembre de 1969. http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html

Páginas Web de la Secretaría de Gobernación: http://sil.gobernacion.gob.mx/portal; http://www.ordenjuridico.gob.mx

Página Web del Pacto por México: http://pactopormexico.org

Página Web del Senado de la República: http://www.senado.gob.mx

Página Web. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948: http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/

Página Web http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/estado/estado.htm

Legislación

Código de Ética de la Cámara de Diputados
Código Federal de Procedimientos Civiles

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Política del Estado de Aguascalientes
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur

Constitución Política del Estado de Campeche
Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima
Constitución Política del Estado de Chiapas
Constitución Política del Estado de Chihuahua
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango
Constitución Política para el Estado de Guanajuato
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
Constitución Política del Estado de Hidalgo
Constitución Política del Estado de Jalisco
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla
Constitución Política del Estado de Querétaro
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
Constitución Política del Estado de San Luis Potosí
Constitución Política del Estado de Sinaloa
Constitución Política del Estado de Sonora
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco
Constitución Política del Estado de Tamaulipas
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público
Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
Ley de Seguridad Nacional
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ley Orgánica de la Armada de México
Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Reglamento de la Cámara de Diputados

Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
Reglamento del Senado de la República
Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados
Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Otros

INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado.* Estudio académico solicitado por la Cámara de Diputados LXII Legislatura, Talleres Gráficos, México, 2015.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Jurisprudencia y Tesis relevantes:*, Editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.