



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE  
SAN NICOLÁS DE HIDALGO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y  
CIENCIAS SOCIALES**

**MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN  
DERECHO: LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PODER  
LEGISLATIVO EN MICHOACÁN.**

**ALUMNO: LIC. CARLOS SINHUE VITAL PUNZO**

**ASESOR: DOCTORA EN DERECHO SUSANA MADRIGAL  
GUERRERO.**

**COASESOR DOCTOR EN DERECHO  
JOSE RENE OLIVOS CAMPOS**

**SEMESTRE: CUARTO  
GRUPO: B MODALIDAD: SEMI-RESIDENCIAL**

**MORELIA, MICHOACÁN, MÉXICO, A 8 DE AGOSTO DE 2014.**

*Liz y Bela ustedes son mi inspiración.  
A mis padres.  
A mis maestros.  
Al Posgrado.  
Gracias*

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
-------------------	---

### CAPITULO I

PODER Y POLÍTICA: LAS BASES DE LA EXISTENCIA DE UN PODER LEGISLATIVO .....	10
--	----

1.1. EL CONCEPTO DE PODER.....	12
--------------------------------	----

1.1.1. PODER, POLÍTICA Y LA CIENCIA DEL PODER POLÍTICO .....	17
--	----

1.1.2. LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER POLÍTICO .....	24
---	----

1.2. EL PODER LEGISLATIVO .....	27
---------------------------------	----

1.3. ¿DERECHO PARLAMENTARIO O DERECHO LEGISLATIVO? .....	31
--	----

1.4. DERECHO LEGISLATIVO: LA DISCIPLINA DE UN PODER .....	37
---	----

1.5. TÉCNICA LEGISLATIVA.....	43
-------------------------------	----

1.6. PRINCIPIOS LEGISLATIVOS .....	48
------------------------------------	----

### CAPITULO II

LA DIVISION DE PODERES DESDE LA PERSPECTIVA LEGAL .....	57
---	----

2.1. DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	60
------------------------------------	----

2.2 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN.....	73
---	----

2.2.1 ¿QUÉ SE REQUIERE PARA SER DIPUTADO LOCAL? .....	81
---	----

2.2.2. ¿CÓMO SE INTEGRA EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN?.....	85
--	----

2.2.3 ¿CADA CUANDO SE RENUEVA EL CONGRESO LOCAL? .....	86
--	----

2.2.4 ¿CUALES SON LAS FACULTADES DEL CONGRESO LOCAL? .....	89
--	----

2.2.5 ANALISIS CONTRASTATIVO ENTRE EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN.....	98
---	----

2.2.6. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN.....	108
--	-----

CAPITULO III	
HISTORIA Y CONGRESO .....	110
3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONGRESO FEDERAL. LA INFLUENCIA ESPAÑOLA .....	
.....	111
3.1.1. EL PRIMER CONGRESO NOVOHISPANO .....	114
3.1.2. LOS PRIMEROS CONGRESOS DEL MÉXICO INDEPENDIENTE.....	118
3.1.3. EL CONGRESO FEDERALISTA DE 1824.....	123
3.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN .....	
.....	127
3.2.1. LA TRASCENDENCIA DE LA MATERIALIZACION DEL PODER LEGISLATIVO EN LOS CONGRESOS .....	130
CAPITULO IV	
DESEMPEÑO Y PROFESIONALIZACION LEGISLATIVA.....	132
4.1 CUESTIÓN DE ENFOQUES: EL PRIMER PROBLEMA DEL DESEMPEÑO Y LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA.....	
.....	134
4.2 REALIDAD DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO .....	137
4.3. LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA EN EL INFORME PARLAMENTARIO MUNDIAL .....	144
.....	144
4.4 PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA EN EL ESTADO DE MICHOACAN.....	153
CONCLUSIONES .....	185
FUENTES DE CONSULTA.....	188

## INTRODUCCIÓN

“...es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente inclinación a abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites...Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que por disposición de las cosas, el poder frene al poder.”

Montesquieu

Es evidente la importancia de nuestro congreso local y la trascendencia histórica de nuestra entidad, en la formación de esta institución y la trascendencia ideológica de los primeros esfuerzos o juntas. De tal forma, Michoacán siendo la sede de “El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana” o también nominado Constitución de Apatzingán, tiene un elemento básico de las raíces históricas sobre constitucionalismo en México, en este trabajo de tesis señalamos las evidencias que encontramos en el proceso documental.

No debemos olvidar que Michoacán es la cuna de Morelos, cuyo legado es indiscutible, puesto que el cura de Carácuaro, como en los primeros capítulos se menciona es un actor fundamental en la construcción del primer congreso mexicano, institución toral en el proceso evolutivo de nuestro país.

En este orden de ideas abordaremos los elementos fundamentales del congreso local, lo contrastaremos con las atribuciones que marca la constitución para el congreso de la unión, para así mostrar los alcances de los congresos locales. Somos conscientes que desde la academia se pueden aportar nuevas soluciones a la vida institucional de un órgano de órganos como lo es el congreso y que es parte del fortalecimiento de la autonomía estatal sumar propuestas e investigaciones, que nutran y aporten a este poder legislativo local.

La figura del congreso local ante un sistema federal resulta en una institución que debe responder ágilmente a los retos que una entidad puede presentar cotidianamente, por eso pensamos que es importante hacer propuestas sobre la profesionalización de esta institución en una realidad política donde el poder ejecutivo tiene mayor influencia y sin duda de manera reiterada podemos observar

varios ejemplos, resulta importante equilibrarlo con un poder legislativo robustecido.

El congreso como hoy lo conocemos ha sufrido y sigue sufriendo modificaciones, en su condición política y en su circunstancia orgánica, esta tesis plantea en su parte inicial reseñar los orígenes del contexto español ante la invasión napoleónica, que tuvo como consecuencia la inestabilidad política, social, económica y política provocando que en la nueva España se germine la idea de crear una independencia, con ello su propia forma de gobierno.

De estos movimientos surgen los ideales independentistas en América, fue en 1808 el peruano fray Melchor de Talamantes quien tuvo la primera iniciativa de crear un congreso, posteriormente como ya sabemos el 22 de octubre de 1814 se expide el decreto constitucional de la América Mexicana mejor conocida como Constitución de Apatzingán, estableciendo el Supremo Congreso.

Desde aquellos días se buscaba que el Supremo Congreso fuese un órgano de representación y de dirección de buen gobierno, de esos días se traslada el diseño plagado de mutaciones culturales.

Hay que manifestar de la relevancia para el tema que nos ocupa del artículo doce del documento llamado “Los sentimientos de la Nación” que a la letra dice:

...que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a la constancia y al patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia de tal suerte que se aumente el jornal del pobre que se mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.

Es entonces esta voz de Morelos que inspira en gran parte nuestra constitución de 1917, de ahí entonces se traza la visión más cercana de nuestro estado.

En el caso del estado de Michoacán, la presente investigación nos lleva a conocer cómo es que se gesta la creación de un congreso, bajo el mando político de don Antonio de Castro instaurándose este el 8 de enero de 1824, designándose como presidente del congreso a José María Rayón, teniendo como secretarios a los

diputados, Pedro Villaseñor, y Manuel González, siendo también en esta sesión donde se nombra gobernador del estado a Manuel Sánchez de Tagle.

En el segundo capítulo abordaremos acerca de las definiciones de división de poderes y el propósito de esta división. Se reseñará cómo ha ido evolucionado la naturaleza del poder legislativo, además de cómo se ha construido la representación en las cámaras, puesto que se establece que los diputados representan a los ciudadanos mientras que los senadores representan políticamente a los estados.

También encontraremos en este capítulo un amplio análisis jurídico del congreso de Michoacán, la asamblea que llamamos Congreso del Estado de Michoacán tiene atribuciones que están fundamentadas en los artículos 73 y el 116 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Igualmente planteamos responder a la interrogante de los requisitos para ser diputado local, así como señalar los requerimientos mínimos establecidos en fundamento constitucional para ser legislador local.

Otra interrogante que se responde en esta investigación es acerca de la integración política del congreso local, puesto que hay que aclarar que para entender la realidad del congreso debemos de conocer el contexto en el que se nutre la maquinaria legislativa, de la cual se derivan los resultados que hoy conocemos, particularmente de la legislatura que hoy está en su penúltimo año legislativo, la 72 legislatura.

En esta tesis señalaremos la duración de esta legislatura, ahora bien pareciera que es muy simple, pero no es tan sencillo porque debemos de recurrir al mandato del decreto constitucional número 69 que estableció el diseño de dos periodos atípicos de gobierno para lograr la concurrencia de las elecciones en el año 2015.

Por lo que haremos mención de las atribuciones del congreso local, esas mismas que otorgan las competencias para ser un contrapeso del poder ejecutivo, y del proveedor de los insumos a el poder judicial. Las cuales como referimos anteriormente son establecidas en el artículo 73 de la constitución política de los

Estados Unidos Mexicanos, posteriormente dentro del mismo capítulo segundo, se precisa un contraste entre las atribuciones que tienen el poder legislativo michoacano, y el poder legislativo federal, para hablar de sus diferencias y de sus coincidencias.

En un tercer capítulo vamos a desarrollar las definiciones de “*poder*”; de la vinculación entre el *poder* con la *política*, como este se delega en el *poder* de legislar y las definiciones que estas alcanzan. Así mismo se hace un análisis la ciencia del *poder político* como un estudio para entender a través de la visión de algunos catedráticos en la materia.

Otro tema que abordamos en el presente proyecto, es la distribución del poder político y como los legisladores son portavoces de la representación de una demarcación distrital y el diputado encarna la palabra de sus representados. Así como establecer una reflexión acerca de que si es prudente hablar de derecho parlamentario o del poder legislativo.

En un subsecuente apartado desarrollaremos un análisis sobre la importancia de la técnica legislativa, sin duda una herramienta imperativa para la redacción y elaboración de cualquier iniciativa de ley. También se mencionan los principios legislativos como el de representación parlamentaria, el principio de orden parlamentario, el principio de argumentación parlamentaria, el principio de quórum parlamentario, el principio de publicidad de transparencia, principio de eficacia parlamentaria.

En el cuarto y último capítulo encontraremos que después de un análisis de varios escenarios y contextos a partir del año 2018 la reelección será una realidad, los cuadros que tenga el congreso deben ser de tal suerte que estén equiparados, a la experiencia que se ira acumulando con este novedoso ejercicio.

La propuesta que se presenta en esta tesis tiene la aspiración ser un ingrediente que alimente y fortalezca al poder legislativo local, a través de su profesionalización, el establecer las reglas claras en un sistema de incorporación a la actividad laboral del congreso, representaría más transparencia para participar

en su estructura por parte de la sociedad civil. Finalmente investigación busca construir un techo de cristal en el poder legislativo y que claudiquen los sistemas de “botín” en los espacios para los funcionarios de mejor desempeño.

Proponemos generar las condiciones orgánicas y administrativas para que la profesionalización del personal adscrito al poder legislativo sea una realidad, para que esté armonizada con las últimas reformas constitucionales donde se establece la reelección legislativa.

Esta aportación resulta oportuna y atiende a las recomendaciones de organismos internacionales que invitan a que se profesionalicen los servidores públicos, puesto que de implementarse se transita a una estructura legislativa con robustos y sólidos equilibrios, derivando en fortaleza del poder legislativo, el cual ha sido pensado desde la instauración de los primeros ejercicios de Juntas, Asambleas y Congresos Constituyentes, como un poder que ayude a proveer mejores formas de gobierno.

## CAPITULO I

### PODER Y POLÍTICA: LAS BASES DE LA EXISTENCIA DE UN PODER LEGISLATIVO

Previamente al continuar con el estudio del tema que nos ocupa, es necesario hacer una pausa para establecer aquellos conceptos que configuran al Poder Legislativo como una parte de la compleja estructura de gobierno y que a su vez lo legitiman mediante de la figura de los Congresos y es que ni los propios forjadores de nuestra historia nacional hubieran podido llegar a establecer la forma de gobierno que tenemos hoy en día sin antes aceptar, analizar y adoptar ciertos conceptos que los orientaron en su labor de constituyentes.

Incluso de nada hubiera servido el derramamiento de sangre durante la independencia si los juristas, sociólogos y demás pensadores de la época no hubieran identificado, que todo el movimiento giraba en torno a un solo concepto que regía de manera directa o indirecta la vida social, política y económica de todos los países del mundo, esto es *el Poder*.

Como era de esperarse en Europa el concepto de *Poder* fue anteriormente desarrollado que en México, y costó años de estudio a los diferentes autores que ahondaron en su comprensión para llegar a postular que el poder es todo aquello que lo absorbe, lo genera, lo construye y estructura en todos los ámbitos de la política<sup>1</sup>, dicho en palabras de Hobbes en su libro el Leviatán:

*El orden político es constituido por el poder soberano, el cual somete a los súbditos; consigue la adhesión y afecto de quienes necesitan ser protegidos; hace las leyes; resuelve las controversias que se le plantean conforme a la ley o a los hechos; declara la guerra o la paz; designa a sus funcionarios; recompensa, premia y*

---

<sup>1</sup> Olivos Campos, José René, *Ciencia Política, México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2012, pág. 16.*

*castiga con penas corporales a cualquier súbdito que infringe leyes; fija los valores sociales de los súbditos.*<sup>2</sup>

Empero, poder y política han de ir siempre ligados por los nexos del *gobierno* y de la *organización*, ya que el uno depende del otro en el sentido de que los gobernantes para estar legitimados requieren del reconocimiento del *poder* que les otorgan sus gobernados, mismo que a su vez les es conferido mediante el ejercicio de la *política*, en la que todos los ciudadanos, haciendo uso de su libre albedrío, deposita en sus representantes la parte del poder que les corresponde como integrantes de una sociedad armónica.

En lo anterior, la existencia de un orden social reflejado en la constitución y basado en la división de poderes, la distribución de facultades y la existencia de una ciencia encargada del estudio de todas estas cuestiones, a saber la ciencia política, no es más que el reflejo de una sociedad preocupada por el ejercicio del poder o en su experiencia a evitar el mal ejercicio del poder, por lo que de nuevo caemos a la primicia de que es éste dominio, el centro medular de toda la maquinaria político- jurídica que envuelve a la sociedad.

Si el poder no fuera el elemento primordial o central de la actividad humana estructurada en una sociedad, no hubiera habido la necesidad de fijar límites a los gobernantes y derechos a los gobernados<sup>3</sup>, porque es precisamente el poder atribuido a cada uno de ellos el que los posibilita a interactuar de manera vertical siempre en pro de un beneficio general.

Es de esta forma que los primeros conceptos comienzan a brotar de la fuente de la palabra *poder*, gobierno, política, organización y ciencia política son algunos de los varios conceptos que analizaremos en este apartado para comprender cabalmente porqué es importante una estructura gubernamental, porqué fue y sigue siendo conveniente una división de poderes y principalmente por qué en

---

<sup>2</sup> Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pág. 142 y ss.

<sup>3</sup> Por mencionar un ejemplo de ello tenemos la *Carta Magna de las libertades*, documento del año 1215 que de forma precursora establece límites al poder del monarca Juan I de Inglaterra frente a los gobernados y que es resultado del abuso de poder que el rey ejerció sobre sus súbditos de manera constante.

esta división resulta imprescindible ser por demás cautelosos en la forma de conducirse de aquellos que conforman el poder destinado a la creación, modificación y supresión de las normas, es decir, el poder legislativo.

## 1.1. EL CONCEPTO DE PODER

Etimológicamente el concepto *Poder* proviene del griego *kratos*, que significa: poder, fuerza, gobierno; aunque es posible ubicarlo también como parte del latín a través del vocablo *potere*, en referencia a la facultad o potencia de hacer algo.<sup>4</sup>

Así el poder se relaciona con la facultad que tiene una persona o grupos de personas para determinar de manera discrecional sobre algunos asuntos que atañen a la totalidad de los individuos, tal como sucede con la figura del Presidente, los diputados, senadores y autoridades que conforman la estructura de gobierno.

Si bien, a pesar de lo anterior y dada la naturaleza, la noción de poder ha llegado a tener diversas connotaciones, muchas veces dependiendo del contexto en que se trate al mismo, ésta divergencia de opiniones ha resultado en la falta de armonía de un concepto único o universalmente aceptado que pueda describir de manera exacta los alcances de esta palabra; si bien como hemos dicho en líneas anteriores el poder puede previamente definirse como todo aquello que lo absorbe, lo genera, lo construye y estructura en todos los ámbitos de la política<sup>5</sup>.

Es necesario aclarar que dentro de este concepto convergen dos puntos distintos: *el poder* es, por una parte, la acumulación del conocimiento o comprensión de la organización del mundo exterior- o dicho de otro modo- es el conocimiento de las formas básicas de la producción y es el llamado poder social.<sup>6</sup> Mientras que por

---

<sup>4</sup> Op. Cit. nota 1.

<sup>5</sup> *Ídem*.

<sup>6</sup> Ortíz, Julio César, *Poder político y orden social*, México, Editorial Pac, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, Serie G, Estudios doctrinales número 98, pág. 42.

otro lado el poder puede ser visto como un reflejo político cuando es poder concentrado en la organización pública que hoy llamamos estado.<sup>7</sup>

Sea cual sea el enfoque que se le dé a la noción de poder, existe un vértice en el que ambas vertientes convergen y esta es la *organización*. En su libro *Poder político y orden social*, Julio César Ortiz hace una observación que en el estudio del poder y la organización es importante no pasar por alto:

*La fuerza sobre los demás hombres, la violencia y la transformación del orden social en orden político, el dominio y la explotación material, ideológica y cultural y la conducción política de unos hombres sobre otros, no puede llevar más que al caos ordenado y regularizado por la nueva organización que impone lo político a través de los instrumentos públicos y regulares concentrados en el estado.*<sup>8</sup>

Así, en este reencuentro conceptual de poder, sometimiento, transformación y sociedad, resalta la idea de organización la cual debe quedar claro que, en el caso del poder político, no tiene por objetivo regular al hombre en sí mismo, como en sus estudios lo harían el derecho o la psicología, sino a las facultades que éste tiene dentro de un contexto determinado; empero, para una mejor comprensión de lo anterior, es conveniente remitirnos por segunda ocasión a la Carta Magna de las Libertades del rey Juan Sin Tierra.

Dentro de los excesos de poder en los que se veía inmerso el rey Juan I de Inglaterra, la Carta Magna surgió como un documento creado para limitar al monarca, sin embargo, no como sujeto reconocido en su naturaleza individual sino como el representante de la sociedad inglesa; un gobernante dotado de amplias facultades para controlar el quehacer y el propio ser de los individuos que se encontraban bajo el dominio de su investidura y cuyas decisiones impactaban gravemente en el desarrollo del pueblo.

---

<sup>7</sup> *Ídem*

<sup>8</sup> Ortiz, Julio César, *Poder Político y Orden Social*, México, D.F., Editorial Pac, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1986, Serie G: Estudios Doctrinales, número 98, p. 170.

Es claro pues que no se le estaba limitando como persona, sino al poder que ostentaba y que causaba graves daños a las libertades y a las actividades, de los demás individuos que cohabitaron con su gobierno durante esa época. Visto lo anterior es posible comprender que: el poder no implica la regulación o el control directo de los hombres, por cuanto que éstos no son su objeto y procura el control de la naturaleza exterior.<sup>9</sup>

Ahora bien, tal como señala el Doctor Olivos Campos en su obra titulada *Ciencia Política*, la comprensión del poder puede facilitarse mediante el análisis de cuatro principales tesis:

- a) Sustancialista: según la cual el poder le sirve al hombre como escalón o trampolín mediante el cual puede obtener aquello que desea.
- b) Subjetivista: centrado en la existencia de las leyes, para esta tesis el poder es un aspecto subjetivo que el ordenamiento jurídico del momento otorga a un individuo dotándolo de mayores facultades frente a los demás, sin que por ello deba tener un trato privilegiado o diferente que le reste igualdad frente a los demás sujetos.
- c) Relacional: como su nombre lo indica, esta tesis se basa en la relación que existe entre dos sujetos, en donde uno tiene una mayor injerencia sobre la voluntad del otro toda vez que se le han reconocido mayores facultades para ello, o como lo señala Weber: “es la probabilidad de que cierta orden de contenido específico sea obedecida por determinado grupo”.<sup>10</sup>
- d) Conflictual: basada en la teoría del autor citado en el párrafo anterior, la tesis conflictual centra el poder en la facultad que tiene cierto grupo de personas para anteponer su forma de pensamiento a otro grupo

---

<sup>9</sup> Neuman, Franz, *El estado democrático y el estado autoritario; ensayos sobre teoría política y legal*, citado por Ortíz, Julio César, Op. Cit. nota 6.

<sup>10</sup> Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pág. 103.

determinado, en donde la subordinación juega un papel de suma trascendencia para el logro de este objetivo.<sup>11</sup>

Partiendo de la comprensión de estas tesis podemos deducir con mayor facilidad que el poder es la facultad conferida legalmente a un individuo o grupo de individuos, dotándolo de la capacidad para obtener de otros que le reconocen este *dominio*, ciertas conductas que de no estar en esta posición de ventaja, no hubiera obtenido; debiendo resaltar para la estructuración de un concepto como el anterior las palabras: superioridad, sumisión, reconocimiento, obtención y claramente, dominio.

Analizando lo anterior, no es difícil darse cuenta del porqué en cierto momento surgió la necesidad de ponerle un freno al poder concedido a una sola persona, toda vez que las conductas o acciones exigidas por los gobernantes eran por demás excesivas o ajenas a cualquier lógica, lo que convertía al poder en un abuso, que atacaba las prerrogativas de los individuos subordinados.

Más aún, los argumentos e ideas anteriormente vertidas sirven para justificar la persistencia actual de una constitución que funge precisamente como el límite para cualquier exceso presente o futuro que pudieran cometer los gobernantes.

Ahora bien, definido el poder, estamos ante la posibilidad de encontrar su naturaleza, la cual no se encuentra en ninguna otra esfera que en la organización social. Primeramente debemos tener presente que la sociedad ha tenido necesidad de organizarse, de crear un orden para el todo social, de estar dirigido por otros o de dirigir;<sup>12</sup> en este sentido Rousseau en su obra *El Contrato Social*, señaló que esta organización viene precisamente dada por un pacto realizado entre gobernados y gobernantes, formando una de las principales teorías del poder político y la organización social.

---

<sup>11</sup> Op. Cit. nota 1 pág. 30

<sup>12</sup> García Belaunde, Domingo, Constitución y Política, Lima, Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional, 1981, Serie Estudios 2, pág. 18

Y es que tanto la política como las propias relaciones fluctuantes de la sociedad intervienen para el reconocimiento del poder, mismo que fuera de la afirmación de la ley, elaborada por los hombres, no tendría existencia ni sería depositado en el representante electo por los individuos. Es por ello que podemos afirmar que el poder surge del hombre para el hombre, es decir, es lo que subyace en todas las acciones políticas y se manifiesta en toda la vida social.<sup>13</sup>

Si bien el poder se encuentra latente en todas las relaciones de la vida social, como dice el autor anteriormente citado, como lo es la relación entre padre e hijo, sacerdote y creyente, maestro y alumno, sólo por citar unos ejemplos, el poder visto desde el espectro político adquiere una dimensión distinta capaz de hacer valer los medios de coacción que tiene a la mano cuando así sea necesario; en palabras de García Belaunde:

*Cuando estas vinculaciones están referidas al poder que tiene un juez, un jefe de estado, un grupo poderoso que influye en la opinión pública, un partido político, entonces ese poder se proyecta por así decirlo, sobre una pantalla grande, adquiere una dimensión distinta, pues las decisiones que emanen de ese poder así investido, puede y de hecho alcanza a un mayor número de personas, y en principio a toda una sociedad. Estamos aquí ante una concepción política de poder.<sup>14</sup>*

De esta forma es que, a manera de resumen, podemos decir que el poder se construye por la voluntad del hombre, con el fin de resguardar el poder de otros hombres y que de manera tumultuaria no podría ser ejercido ya que carecería de la armonía y organización necesaria para hacerlo.

Sin embargo, a través de este apartado hemos visto que lo que generalmente se llama poder puede tomar diversas facetas según el individuo que lo detente o bien dependiendo de la magnitud que proyecte dentro del seno de una sociedad e incluso al exterior de la misma, frente a otros individuos y sociedades, lo cual ayuda al desenvolvimiento de esta investigación para pasar del concepto general

---

<sup>13</sup> Ibídem pág. 3

<sup>14</sup> Op. Cit. pág. 20.

de poder a uno más específico y que es el que interesa a la misma, es decir: el poder político.

### **1.1.1. PODER, POLÍTICA Y LA CIENCIA DEL PODER POLÍTICO**

Como ha quedado establecido en líneas anteriores el poder es el dominio que tiene una persona sobre otra u otras, y puede ser clasificado según el tipo de relación social que lo origine; dado que el poder ha sido objeto de estudio desde tiempos anteriores, a la fecha podemos contar con clasificaciones catalogadas como clásicas y otras de tipo más reciente denominadas modernas<sup>15</sup>.

Empero, a fin de no distraer la atención del lector de la esencia del apartado que nos ocupa, abarcaremos de manera conjunta ambas tipologías, remarcando que no es sino en la clasificación moderna en la que podemos encontrar más claramente definido el poder político:

- I. *Poder paternal*: vinculado a la relación existente entre los integrantes de una familia con el patriarca, este tipo de poder se refleja mayormente en la autoridad que detenta el padre dentro de su hogar, en donde tanto los hijos como la esposa, de manera tácita y voluntaria, aceptan la “superioridad” del padre.

Es importante señalar que el reconocimiento del que se habla en este tipo de poder, como se ha dicho, es tácito toda vez que no es necesario que el varón y la mujer pacten de manera expresa la autoridad del padre para que esta exista, menos aún a la llegada de los hijos, los cuales de manera intrínseca saben que parte de su libertad queda depositada en la figura del padre al cual le deben respeto a cambio de protección, techo y comida, situación semejante que podemos ver en el poder político.

---

<sup>15</sup> Olivos Campos, José René, Op. Cit. nota 1 pág. 31

Pero que como señala García Belaunde se refleja a una dimensión más grande y por ende es necesario que el reconocimiento se dé de manera explícita dado el tipo de potestad que en él se confía, tal como lo veremos más adelante.

- II. *Poder patronal*: radicada en tiempos antiguos, este poder era el detentado por el ciudadano que compraba o bien, derivado de algún delito cometido, adquiría dominio sobre otra persona; en este caso, el poder es únicamente unilateral, ya que si bien existen ciertos límites que protegen al esclavo o sirviente, el titular del poder tenía el derecho de hacer con éste lo que quisiera y más aún cuando el poder se otorgaba a manera de cobro por un daño cometido, ya que en muchos de los casos la diferencia entre el castigo y el delito era completamente desmesurada.
  
- III. *Poder civil*: con este tipo nos acercamos al poder político, ya que el poder civil no es otro que el que se funda en el consenso manifiesto y tácito de quienes son sus destinatarios.<sup>16</sup> Sin embargo, al ser parte de la clasificación clásica del poder, está debe ser entendido como un pequeño destello del poder político que analizaremos más adelante, pero que para su época abarcaba en sí todos los demás tipos de poder como el económico, ideológico, político, elitista, etc., esto ya que para la época el ciudadano era el ápice de todo el movimiento contextual de las demás materias.
  
- IV. *Poder económico*: tendiente al pensamiento marxista, el poder económico lo detentan aquellos que tienen medios de producción o cuyos medios son mejores, logrando una superioridad y el sometimiento de los otros individuos ante su situación de ventaja. Claro ejemplo de ello es la relación obrero-patronal, en donde los trabajadores se saben sujetos al poder del

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*

patrón toda vez que es éste el que posee los medios que los trabajadores no tienen para realizar su labor de manera independiente.

El reconocimiento de este poder es en parte explícito ya que se sujeta a la existencia de un contrato y por otra parte es implícito, ya que aunque ciertas normas de conducta y limitaciones no se encuentran expresamente establecidas en el contrato o en algún tipo de documento, el obrero las respeta y se auto-limita al saber que se encuentra sometido al poder patronal.

- V. *Poder ideológico*: el poder ideológico podría ser subjetivo, dado que el conocimiento no es factible de medición exacta, sin embargo, el poder ideológico se debe entender como las ventajas que cierto conocimiento, información o saber le da al ostentador de estas nociones.

En la actualidad es posible advertir con mayor claridad las ventajas de este tipo de poder, en el caso de la materia jurídica, entre mayor conocimiento tenga un abogado mayor ventaja tendrá ante la sociedad, ya que no todos son conocedores de la misma información por lo que el jurista puede aprovechar, siempre bajo la luz de los principios éticos y no así de manera ventajosa su conocimiento para alcanzar un mejor posicionamiento en la misma.

No obstante, otro ejemplo claro de lo anterior fue en su momento el poder eclesiástico el cual, les daba a los sacerdotes y figuras del gremio la autoridad necesaria para influir no solamente en el movimiento de grandes grupos sociales, sino también en las decisiones políticas de las grandes ciudades-estado de la época.

- VI. *Poder elitista*: estudiado dentro de la clasificación moderna, este poder abarca aquellas conductas realizadas por un grupo de personas

posicionadas en un nivel más alto de la sociedad; si bien las mejores muestras de este derecho se encuentran en los gobierno oligárquicos hoy por hoy es posible percatarse de la existencia de este tipo de poder, entre empresarios, gobernantes y expertos en ciertos conocimientos, quienes al operar de manera conjunta, a pesar de ser grupos reducidos cuentan con la potestad necesaria para manejar el rumbo de asuntos de vital trascendencia para la sociedad en general.

A dicha minoría se le adjudica la categoría de élite, la cual desempeña todas las funciones de decisión, monopolizar el poder, tienen intereses propios y se organizan en torno ellos, disfruta de todas las ventajas que éste le confiere y controla a la mayoría de manera más o menos legal, arbitraria o violenta; en tanto la mayoría asume un papel pasivo al ser sometidas por la élite.<sup>17</sup>

- VII. *Poder pluralista*: pudiera parecer el comodín que engloba todos los poderes que no han sido clasificados, identificados o denominados en sí, ya que la concepción de este poder, establece que en la sociedad existen diversas esferas que detentan este dominio, aunque interactuando cada uno dentro del ámbito de su competencia de una forma casi armónica.

Al existir el reconocimiento de un poder pluralista se limita el poder estatal, ya que él mismo reconoce la fuerza que en determinado momento puede adquirir cualquiera de estos estamentos en su contra si es que este poder de tipo político es ejercido de manera arbitraria o fuera del margen de la ley.

Empero, este pluralismo no solamente reconoce la existencia de diversos grupos con autoridad en su ramo, sino que dentro del mismo poder ejercido por el estado, y que veremos a continuación, existen jerarquías horizontales y otras verticales.

---

<sup>17</sup> *Ibidem* pág. 32

VIII. *Poder político*: finalmente hemos llegado al tipo de poder que más relevancia tiene para nuestro estudio este, es el poder político, el cual tal como señala el Dr. Olivos Campos:

*Es comprendido como una forma de poder superior, situado por encima de las demás formas de poder la cual, se inscribe en la sociedad moderna, que se distingue de los otros tipos de poder por tener el monopolio de la fuerza con lo que hace efectiva las decisiones que toma en una colectividad social, tanto en su interior como al exterior*<sup>18</sup>.

Así pues, este poder se hace valer a coacción, sin caer en la confusión de si el poder es legítimo o no, ya que en este caso el poder político resulta de los mecanismos de elección y participación ciudadana para otorgar el reconocimiento social debido al ostentador de éste; una vez que se ha depositado el poder político en un ciudadano o varios, se les confiere también la posibilidad de hacer valer los medios de apremio necesarios para la protección de los demás individuos. De esta forma, el poder político primeramente se reconoce por ser legítimo, expreso, y fundarse en la ley.

De lo anterior se deduce que la legitimidad es un elemento imprescindible para la existencia del poder político, esto por el grado de trascendencia que pueden llegar a tener sus decisiones para la sociedad, por lo cual es necesario que este poder esté contenido y contemplado por la legislación del estado, para que éste mismo pueda demarcar sus funciones y no permita el uso de la coacción en perjuicio de los individuos; aunado a lo anterior, la legitimidad debe consagrarse en base a tres principios básicos:

- a) la voluntad, es decir, que el pueblo haya accedido sin ningún tipo de presión a depositar el poder en manos de esa persona o grupo de ellas.

---

<sup>18</sup> *Ibíd*em pág. 32

- b) La naturaleza, la cual basada en el reconocimiento, tácito o implícito, de un contrato social, actúa sobre los individuos de forma que éstos saben que el orden natural de las cosas es que haya alguien que dirija y otros que obedezcan y para ello la razón es un elemento de gran relevancia.
- c) Histórico: este principio de legitimidad se fundamenta en que desde tiempos inmemoriales ha existido alguien que dirige y representa la voluntad popular, y conlleva a la creencia de que, de no haberlo el estado colapsaría de manera automática.

En este marco, es importante diferenciar la existencia del poder y su legitimidad de las formas de gobierno, ya que éstas son apenas una manifestación de los dos primeros elementos, dicho de otro modo, la forma de gobierno puede variar siempre y cuando el pueblo reconozca la necesidad de una figura que ostente el poder y por ende le dé la legitimidad necesaria para hacerlo.

De esta forma podemos concluir por lo que respecta al poder político que este puede ser definido como la facultad reconocida por el orden jurídico para que determinados individuos actualicen sobre otros los mandatos contenidos en las normas bajo amenaza de coacción;<sup>19</sup> de modo que, dada su importancia y trascendencia en la vida nacional, es necesario controlarlo a fin de que no sea mal utilizado por los representantes populares que en su momento lo detentan.

Habiendo abordado los conceptos anteriores, debe ser claro para la mente del lector que el poder es algo inherente a la existencia de las relaciones humanas, las cuales al ser tan divergentes dan cabida a una multiplicidad de formas de poder como tipos de relaciones haya; sin embargo, el que ocupa a esta investigación ha sido y será en pocas palabras el poder desde el punto de vista político.

---

<sup>19</sup> Huerta Ochoa, Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político, Segunda edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, número 1, pág. 21 y sig.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿Tiene el poder político alguna ciencia que se encargue de su estudio y en su caso de sus diversos enfoques? La respuesta es: sí. A pesar de que el poder político es parte de una rama eminentemente social, puede ser factible de comprobación si se utiliza el método correcto, empero, esto no significa que el poder político se pueda medir utilizando una regla de tres o sacando porcentajes de los individuos implicados en ese poder; sino más bien que los efectos del poder son factibles de análisis y comprobación mediante la aplicación del método científico convirtiéndose en objeto de estudio de una disciplina conocida como *ciencia política*.

Si bien esta ciencia, es de reciente creación, a diferencia de otros conceptos que hemos analizado anteriormente, cuenta con una concepción clara que la define como: “la ciencia que estudia a las estructuras, funciones, procesos e instituciones que se conforman por la comunidad política, que devienen en distintos ámbitos de actuación y se dan en el dominio político que afecta, de alguna manera, el sistema social en general y a su vez éste influye en él en sus determinaciones en cierto grado, lugar y tiempo”.<sup>20</sup>

Cierto es que existen diferentes criterios sobre el objeto de estudio de la ciencia política, lo cual ha llegado incluso a la creación de nuevas teorías que a manera de integración buscan establecer un balance entre todas las posibilidades a fin de identificar claramente el centro de esta ciencia.

Sin embargo, fuera de creer que el objeto de la ciencia política es el estado o sus instituciones, en la presente investigación se considera que el ápice de estos estudios se encuentra en el poder mismo, ya que como hemos visto anteriormente el poder se encuentra presente aún ante la falta de un estado formalmente concebido y de instituciones legalmente reconocidas.

De esta forma no resulta ajena la idea de que el poder sea el objeto de la ciencia política ya que, como es bien sabido por todos política y poder guardan una estrecha relación que ha logrado vencer las barreras del espacio y del tiempo;

---

<sup>20</sup> Olivos Campos, José René, Op. Cit. nota 1 pág. 14

tanto es así que aún en trabajos “antiguos” como los de Hobbes, el poder y la política juegan casi un mismo significado para entender el surgimiento y desarrollo del estado llegando incluso a ser parte del pensamiento de Bovero, quien refiriéndose a la notable relación o codependencia existente el poder y la política afirmó que: “el poder es la materia o la sustancia fundamental del universo de entes que llamamos política”.<sup>21</sup>

No obstante, cegarse a la posibilidad de que el poder comparta protagonismo con otras figuras como objeto de estudio de la ciencia política sería limitativo, por lo cual la conclusión de que el poder dentro de un estado integrado por una variedad de instituciones puede ser el objeto sustancial y real de esta ciencia, que bien se podría decir que aún sigue en vías de conformación.

### **1.1.2. LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER POLÍTICO**

Sin duda alguna el poder puede ser el elemento más importante en una sociedad pero también el más destructivo; Luis XVI creyó tener el poder absoluto sobre las tierras francesas y abusando constantemente de ese poder, orilló a los súbditos de su gobierno a actuar de manera inmediata en contra de esos atropellos y a poner un alto a su poder omnipotente.

El resultado de ello fue la revolución francesa y la promulgación de la constitución de 1791, con la que el pueblo francés lograba limitar las potestades del soberano y constituirse como un poder soberano y determinante para el desarrollo del país, aún a la par del monarca que seguía siendo hasta ese momento otro de los poderes existentes al interior de la monarquía constitucional del siglo XVIII.

Este parece ser el primer antecedente de la conformación de poderes en un gobierno que acostumbraba a depositar la totalidad del poder en una sola persona. No obstante, rápidamente el modelo francés llegó a nuevos horizontes y

---

<sup>21</sup> Bovero, Michelangelo y Bobbio, Norberto, Orígenes y fundamentos del poder político, México, Grijalbo, 1985, Pág. 78

logró causar un gran impacto como es el caso de los estados unidos, en el cual coadyuvó de manera determinante para la creación de un gobierno democrático que incluyera de manera determinante la voz del pueblo, pero desde una perspectiva política formal.

Es decir, mediante la creación de una asamblea que representara la voluntad de las masas, mismo que posteriormente sería identificado como poder y al cual, dada su naturaleza representativa popular, se le encargaría la elaboración de las leyes con el fin de que todo el ordenamiento jurídico girara en torno a las necesidades y realidades de la sociedad que las elaboraba; de esta manera pues, surgió el poder legislativo como uno de los poderes que figuraban en la nueva división tripartita del poder y que junto con el poder judicial, se encargaría de fungir como contra peso ante el poder depositado en la figura del ejecutivo, tercer poder que formaba parte del gobierno democrático de los nuevos estados.

Frente a lo anterior, cabe señalar que la soberanía jugó un papel decisivo para que los poderes se configuraran de tal manera; ya en el pensamiento romano existía la creencia de que el poder de decisión sobre el futuro del estado radicaba en el pueblo, en pocas palabras, la soberanía se había declarado inherente a la voluntad popular, constituyendo un elemento *sine qua non* para la formación de leyes, el nombramiento de gobernantes o la toma de decisiones públicas y políticas del estado-nación.

Aun en el caso de nuestro país, la soberanía constituye la columna vertebral del sistema de división de poderes, siendo incluso incorporada al texto constitucional de la siguiente manera:

*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.*<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al tenor de las líneas anteriores pareciera que el poder legislativo que es la representación del pueblo goza de superioridad frente a los otros dos poderes, sin embargo esto no es así.

No hay que perder de vista que si bien el legislativo encarna la voz popular; este es simplemente una representación más no el pueblo vivo, por lo que detenta el mismo poder que el ejecutivo o el judicial al momento de rendir cuentas y trabajar en pro de sus representados.

Sin embargo, aún no queda clara la cuestión que en este título se ha tratado de dilucidar; como se ha dicho anteriormente el poder político es la facultad reconocida por el orden jurídico para que determinados individuos actualicen sobre otros los mandatos contenidos en las normas bajo amenaza de coacción.<sup>23</sup>

Esto es, el poder que tienen los gobernantes para hacer valer las normas en los individuos, cuándo estos les han reconocido el carácter para hacerlo, pero tanto en la definición como en el artículo constitucional citado en líneas anteriores, se habla de un poder y no de distintos poderes, o una pluralidad de los mismos.

Aunado a lo anterior como Jesús Quintana señala: conforme a lo dispuesto por el artículo transcrito, el poder público del estado Federal Mexicano, denominado *Supremo Poder de la Federación*<sup>24</sup>, para su ejercicio está dividido en: a) Legislativo (...) b) ejecutivo (...) c) judicial.<sup>25</sup> Analizado lo anterior es posible que surja en el lector la siguiente pregunta: ¿Por qué, si la constitución federal reconoce la existencia de un poder supremo habla de una división de poderes?

---

<sup>23</sup> Huerta Ochoa, Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político, Segunda edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, número 1, pág. 21 y sig.

<sup>24</sup> Así lo expresa el artículo 49 de la Constitución Federal al establecer que: Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

<sup>25</sup> Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García Franco, Derecho parlamentario y técnica legislativa en México, Principios generales, México, D.F., Editorial Porrúa, 2006, p. 47

Puede que se trate simplemente de un uso indiscriminado de ambos términos, es decir, que sin percatarse de la magnitud de tal expresión el capítulo I, del título Tercero, que se titula *De la división de poderes*, use esa determinación para referirse a la forma en que está dividido este único poder.

Sin embargo, haciendo una interpretación literal de lo dispuesto por la propia constitución la expresión *división de poderes* sería una contradicción a lo reconocido por el cuerpo constitucional, ya que estaría reconociendo indirectamente la existencia de más de un poder, y no que el único poder reconocido como supremo está dividido en tres principales esferas que llevan a cabo una distribución y ejecución del poder de manera especializada.

En pocas palabras, si se quisiera hablar de un poder distribuido en varias autoridades, el título anteriormente indicado debería titularse *De la división del poder* y no *De la división de poderes*, tal como actualmente lo consigna.

## **1.2. EL PODER LEGISLATIVO**

Como hemos dicho con antelación la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que el *Supremo Poder* se divide en tres poderes, a saber: ejecutivo, legislativo y judicial<sup>26</sup>, donde el ejecutivo es representado en la figura del presidente, el legislativo por el Congreso de la Unión y el Judicial por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cada uno de ellos tiene facultades propias, que no pueden ser ejercidas por ninguno de los otros dos poderes.

Sin embargo, no podemos hablar de una división del poder de manera estricta o tajante, ya que contrario a lo que se piensa y de la mano con lo establecido en el título anterior, más que una división del poder se trata de una coordinación de

---

<sup>26</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

actividades para la correcta ejecución del mismo, tal como lo señalan los autores de la obra Derecho parlamentario y técnica legislativa en México al señalar que:

*Por ende, nos encontramos ante un sistema flexible, ya que a través de éste el reparto de atribuciones y funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye, una separación absoluta y determinante, sino que entre ellas se presenta una coordinación y colaboración.<sup>27</sup>*

Lo anterior se puede entender con mayor facilidad cuando observamos que, en el caso que nos ocupa, aún la actividad propia del legislativo necesita la participación del ejecutivo en algún momento, como al aprobar una ley y del judicial, cuando se trata de interpretar la ley creada por el legislador.

Incluso la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dejado claro lo anteriormente expuesto mediante la tesis aislada que se transcribe a continuación:

DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.- La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder.

Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerzan funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales.

Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes

---

<sup>27</sup> Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García Franco, Op. Cit. nota 25, p. 48

Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, *motu proprio*, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder.

Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas. En segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.<sup>28</sup>

Analizado lo anterior, debe quedar claro que en el ejercicio del poder público aún pese a la intervención de los poderes entre sí, la constitución señala para cada uno actividades específicas que no pueden ser invadidas por los otros poderes, sin previa autorización o contemplación de la ley al respecto.

Por lo que toca al legislativo, reconocido por el artículo 50 constitucional, la ley suprema le confiere las facultades de iniciar leyes o decretos,<sup>29</sup> mismos que deberán elaborarse en base a las necesidades de la población y el aseguramiento del propio gobierno; no obstante dentro del mismo artículo se reconoce al ejecutivo el mismo derecho de presentar iniciativas de ley o decreto.

Entonces ¿Cuáles son las facultades exclusivas del Congreso de la Unión? Pese a que este tema es materia del capítulo siguiente, podemos decir que la constitución federal en el artículo 73 confiere treinta facultades exclusivas del Congreso de la Unión entre las que se encuentran: admitir nuevos estados a la federación, crear nuevos estados dentro de los ya existentes, cambiar la

---

<sup>28</sup> Tesis Aislada, Séptima Época, Materia Constitucional Común, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, 151-156, Tercera Parte, p. 117.

<sup>29</sup> Artículo 70 constitucional.

residencia de los poderes de la Unión, dictar leyes sobre nacionalidad, aceptar la renuncia del presidente de la república, etc.<sup>30</sup>

El legislativo es posiblemente el más significativo de los tres poderes previstos por la constitución; se trata de un poder emergido de la necesidad del pueblo por participar directamente en la conformación de un nuevo gobierno resultante de un movimiento independentista y posteriormente por tomar parte en la conformación de las leyes que recordaran en todo momento que el estado existente había sido originado por el pueblo y para el pueblo. Esta es la razón de que actualmente se trate de representar en el Congreso de la Unión tanto a los individuos en lo particular, como a los estados:

*La cámara de diputados estará integrada por 300 diputados... la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. (...) La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.*<sup>31</sup>

Por lo que respecta a sus funciones, no cabe duda que la principal de ellas consiste en la *función legislativa*, entendida esta como la atribución concedida a un órgano del Estado para emitir normas generales, abstractas e impersonales.<sup>32</sup>

Ahora bien, la naturaleza de éste órgano de gobierno o más propiamente dicho, por éste depositario del poder público, tiene efecto en sus normas las cuales al ser producidas por un órgano legitimado por el constituyente y la sociedad en general, tienen carácter obligatorio; no obstante cabe señalar que la obligatoriedad de éstas normas responde también a un principio que se encuentra latente en la actividad legislativa y que se la denominado principio de autoridad formal de la

---

<sup>30</sup> Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>31</sup> Artículos 52, 53 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>32</sup> Nava Vázquez, César, La división de poderes y de funciones, en el derecho mexicano contemporáneo, México, D.F., Editorial Porrúa, 2008, p. 15

ley;<sup>33</sup> dicho principio además conlleva a dos principales efectos según César Nava:

1. La presunción de constitucionalidad de los actos legislativos del Congreso de la Unión
2. La imposibilidad de modificarlos sin seguir el mismo procedimiento establecido para su formación.<sup>34</sup>

De esta forma se va configurando el complejo mecanismo que envuelve la representación del pueblo en el Congreso y que resulta en la promulgación de las leyes que histórica y actualmente rigen la conducta del ser humano en una sociedad dinámica e ininteligible como la nuestra.

### 1.3. ¿DERECHO PARLAMENTARIO O DERECHO LEGISLATIVO?

Por mucho tiempo se han utilizado indistintamente los términos, parlamento, congreso y asamblea para definir al órgano de gobierno compuesto por los representantes populares que conforman lo que en México se conoce como Poder Legislativo y que según la Real Academia de la Lengua Española se puede definir como la cámara o asamblea legislativa, nacional o provincial.<sup>35</sup>

Sin embargo, las instituciones de cada país responden a una realidad histórica distinta, motivo por el cual, en cada uno de ellos estas representaciones tienen un nombre y características propias, y si es así, entonces es necesario plantearse la siguiente pregunta *¿Es correcto hablar del *Derecho parlamentario* en México?* A primera vista podríamos decir que sí, pues como señaló el Lic. Humberto Roque Villanueva en la presentación de la obra traducida de Silvano Tosi, titulada *Derecho parlamentario*:

---

<sup>33</sup> El principio de autoridad formal de la ley señala que las normas o decretos emanados del poder legislativo adquieren carácter de obligatorio dado que son resultado de un procedimiento especialmente establecido para su creación y que es reconocido por el cuerpo constitucional de manera expresa.

<sup>34</sup> Nava Vázquez, César, Op. Cit. nota 32, p. 16

<sup>35</sup> Real Academia de la Lengua Española, definición 1  
<http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=ugWWBs4rQDXX2qCQJbYL>

*El término parlamento ha sido adoptado universalmente para designar a la asamblea en la que se deposita el Poder Legislativo de los modernos estados representativos. Sin embargo, se trata de un vocablo de raíz indiscutiblemente europea, de donde son originarios los primeros parlamentos y los regímenes parlamentarios.*<sup>36</sup>

Efectivamente, el parlamento es una institución de origen europeo que recoge su vocablo del francés *parlement*, que a su vez viene del verbo *parler* que significa: hablar. No obstante algunos autores han llegado a sostener que el origen de este grupo representativo a pesar de lo que su nombre pudiera suponer, no se encuentra en Francia sino que se remonta a las culturas antiguas como la romana con su célebre institución del senado, los vikingos con los Ting,<sup>37</sup> pero especialmente Grecia con los primeros bosquejos de lo que parecía una democracia, en la que por primera vez la autoridad se compartía con un grupo de ciudadanos que se encargaban de promulgar leyes y dirimir algunos asuntos importantes para el estado, en el entorno de una figura político-educativa llamada *ecclesia*.<sup>38</sup>

Sin embargo, la poca vigencia que esta institución tuvo ha llevado a otros autores a sostener que las primeras muestras de un verdadero parlamentarismo las encontramos alrededor del siglo XI, en la edad media, con las reuniones que representantes de la nobleza y el clero llevaban a cabo para resolver cuestiones relacionadas con la limitación de los poderes reales o que incluso en algunas ocasiones eran celebradas con presencia del rey y más en tratándose de asuntos

---

<sup>36</sup> Tosi, Silvano, Derecho Parlamentario, Primera edición en español, traductores Miguel Ángel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salamon, *et al*, México, D.F., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, 1996.

<sup>37</sup>En la obra *Democracias*, elaborada por el Centro de Estudios Constitucionales de Bolivia, estudian la evolución de los parlamentos desde las culturas antiguas y describen a los Ting bajo el argumento: *Los hombres libres vikingos se reunían regularmente desde el 600 al 1000 d.C. en una suerte de asamblea decisoria local que en noruego se denominaba Ting*. (Aguirre Vera Rodo, Eliana, Almaráz Murguía Ricardo, *et al.*, *Democracias, Behemot y contrapoder*, La Paz, Bolivia, Tribunal Supremo Electoral, Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Boliviana "San Pablo", 2012, p. 37)

<sup>38</sup> Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García Franco, Op. Cit. nota 25, p. 3

relativos a la fijación de nuevos impuestos, reavivándose la llama de la representación y la democracia en los reinos europeos.

En el caso de México el escenario es distinto; el territorio mexicano venía de una larga historia de sometimientos y abusos por parte de la corona española, por lo cual al momento de buscar su independencia se fijaron como principal objetivo forjarse como un estado independiente y autónomo, ajeno de cualquier atadura que le recordara su pasado monárquico, que le diera finalmente al pueblo las herramientas necesarias para levantar la voz ante sus gobernantes y establecer por ellos mismos los medios para la consolidación del nuevo estado.

La decisión que el primer constituyente<sup>39</sup> tomó es la ya sabida por todos: se estableció un sistema de representación democrática basado en la división de poderes, en el que el Supremo Poder del Estado se distribuyera en el poder Ejecutivo, depositado en la figura de un Presidente; Judicial, encarnado en una Corte de Justicia y; finalmente el Legislativo, que sería invocado en la figura del Congreso, que a su vez representaría a todos los habitantes de la nueva nación en lo tocante a la elaboración de las normas que debían regir el estado.

Analizadas ambas figuras desde esta perspectiva, encontramos una primera diferencia entre ambos términos que bien puede clasificarse como de tipo *histórica*: el parlamento se presenta principalmente en gobiernos monárquicos como contrapeso al poder del monarca, mientras que el Congreso se da en sistemas democráticos, en los cuales la división del poder asegura, a manera de mecanismo de prevención, el equilibrio del poder y su correcto ejercicio.

Este pues es un primer motivo para no usar indistintamente los conceptos parlamento y congreso, más aún concebirlo como un error recurrente de los

---

<sup>39</sup> Aún desde los primeros modelos constitucionales que se elaboraron en México, como la Constitución de Apatzingán de 1814, se tenía claro que el nuevo gobierno necesitaba asegurar que el poder, ahora radicado en el pueblo titular de la soberanía, se ejerciera de manera responsable por diferentes representantes; por tal motivo tanto en la constitución de 1814, específicamente el numeral décimo segundo, como en la constitución de 1824, en su artículo 6, se consigna que el poder se divida en tres entes supremos, conocidos como los Poderes de la Unión, es decir, el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

juristas modernos resultado de obviar las realidades históricas determinantes para la conformación de cada institución, en este sentido como el Dr. Emanuel Roa defiende: en un estudio comparado es preciso no omitir el análisis de las *experiencias jurídicas vitales*, que son las que le dan esencia a los cuerpos normativos que posteriormente regirán al país.<sup>40</sup>

No obstante, aún fuera de la diferencia histórica podemos encontrar una diferencia verdaderamente sustancial para no invocar al Congreso como homónimo del parlamento, esto es: las funciones que cada uno realiza, y particularmente aquellas que tienen que ver con la participación directa de los gobernados.

Como hemos dicho en líneas anteriores, históricamente nuestro país ha decidido adoptar una forma de gobierno adecuada a sus necesidades e intereses, de ahí que el artículo 40 constitucional señale lo siguiente:

*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; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*<sup>41</sup>

Desde el momento en que el país decide adoptar la forma de gobierno representativa, reconoce la existencia de las autoridades que han de dirigir el desarrollo del estado y por ende las atribuciones que se han de precisar para cada una de ellas.

En este sentido la constitución también es clara al definir que el Supremo Poder del Estado se deposita en tres poderes<sup>42</sup> con facultades propias que los constriñen a trabajar de manera independiente de los demás, aunque en ocasiones existan

---

<sup>40</sup> Citar a Roa.

<sup>41</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 40, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma publicada en el DOF el 8 de octubre de 2013.

<sup>42</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 49, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma publicada en el DOF el 8 de octubre de 2013.

supuestos que faculden la colaboración de un poder en la esfera del otro, sin llegar a ser concebida ésta una invasión en sus atribuciones<sup>43</sup>.

Por lo que respecta a las mismas, es posible resumir en palabras del jurista César Nava, lo que a partir del Título III se consigna en nuestra carta magna: “al Poder Legislativo se le atribuye de manera preferente la función legislativa, mientras que al Poder Ejecutivo se le encomienda la función administrativa como su prioridad y al Poder Judicial se le encarga predominantemente la función jurisdiccional”.<sup>44</sup>

Dentro de todo el desarrollo anterior, la democracia juega un papel de suma importancia en la legitimidad de los poderes de la unión, toda vez que dentro del régimen de participación política que México ha construido, el ciudadano tiene un papel imprescindible al ser él quien de manera directa.

Es decir, sin necesidad de intermediarios, elige a la mayoría de sus representantes; en este caso, mediante sufragio popular se eligen a los integrantes del Poder Legislativo y al representante del Ejecutivo, siendo únicamente el Poder Judicial el que es designado por el Presidente de la República en vinculación con el Senado. Esta es una característica de los estados republicanos, en oposición a los estados monárquicos o parlamentarios y la esencia del segundo elemento que sostiene una distinción entre congreso y parlamento.

En aquellos países en los que existe un régimen parlamentario, entre los que destacan Reino Unido, Francia e Irlanda, el legislativo es quien lleva a cabo la elección del ejecutivo; se trata de países que si bien reconocen la representación popular por medio del parlamento, éste tiene mayores atribuciones que las conferidas a los congresos de los países republicanos, como es el caso de nuestro país, y por ende la esencia de éstos esencia es distinta.

---

<sup>43</sup> Esta colaboración entre los poderes es lo que autores como César Nava conciben como *división flexible del poder*, es decir, el poder no se divide de manera tajante entre los entes políticamente concebidos, con la prohibición de no interactuar entre ellos, al contrario, la ley posibilita que en ciertos casos los poderes coadyuven entre sí para tener un mejor ejercicio del poder y una mejor aplicación de la ley. las posibilidades

<sup>44</sup> Nava Vázquez, César, Op. Cit. nota 32, p. 5

La forma de gobierno parlamentario se caracteriza por: a) el poder ejecutivo y legislativo se comparten; b) el poder ejecutivo es dividido entre el jefe del Estado (que puede ser llamado el Monarca o el Presidente) y el jefe de Gobierno (que puede ser denominado el Primer Ministro, Presidente del gobierno o Canciller; c) el parlamento se compone de dos cámaras: alta y baja.

Es posible advertir de lo anterior al menos dos diferencias entre los sistemas republicanos y parlamentarios: en el republicano, el jefe de gobierno y el jefe de estado se depositan en la misma persona del presidente, mientras que en el grupo parlamentario ambas figuras se encuentran en dos personas distintas. En segundo lugar, en la república los poderes legislativo y ejecutivo se encuentran en un plano de igualdad pero con su respectiva independencia, lo que se enmarca en lo que ya se ha denominado como división de poderes flexible:

*La división de poderes como un principio rígido<sup>45</sup> en países como México, cuyo régimen constitucional prevé escasos mecanismos de cooperación entre el Legislativo y el Ejecutivo, a diferencia de regímenes como el parlamentarismo inglés, donde el Ejecutivo se conforma por el Legislativo, a través del voto de los integrantes de la Cámara de los Comunes, y la Cámara de los Lores, además de fungir como cámara alta, realiza funciones formalmente jurisdiccionales.<sup>46</sup>*

Dicho lo anterior, es necesario traer a colación la pregunta que nos hacíamos en un inicio: ¿Es correcto hablar del *Derecho parlamentario* en México? Ahora con certeza se puede afirmar que no; México tiene una forma de gobierno, democrática, representativa y federal, basada en la división de poderes y la participación directa del pueblo para la elección de sus representantes; cada poder tiene atribuciones propias y como confiere la propia Constitución no podrán

---

<sup>45</sup> No obstante, a que el autor señala que México tiene una división rígida, en la presente investigación se considera que dadas de cooperación entre ambos poderes, por más mínimas que éstas sean, el país debería ser considerado como de división flexible.

<sup>46</sup> *Ibíd*em, p. 5.

reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación (...) <sup>47</sup> contrariamente a lo que permite el sistema parlamentario.

Por ello, si evidentemente las figuras de Congreso y Parlamento no son iguales y los sistemas de los que provienen tampoco lo son, no podemos usar indistintamente ambos conceptos y mucho menos hablar de un Derecho parlamentario en un país en el que no existe un parlamento.

Al contrario, debemos ser claros al decir que el derecho legislativo es el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del Poder Público: el Poder Legislativo establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes. <sup>48</sup>

#### **1.4. DERECHO LEGISLATIVO: LA DISCIPLINA DE UN PODER**

Habiendo establecido que el uso indiferente del término derecho parlamentario en analogía al de derecho legislativo es un completo desliz para el léxico de un jurista, conviene adentrarnos un poco más al campo de estudio que esta disciplina ofrece para el estudioso del derecho y principalmente para el interesado en conocer la materia legislativa. El capítulo anterior se concluyó con una amplia definición de Derecho Legislativo que el catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, Moisés Ochoa Campos y que vale la pena analizar con mayor detenimiento.

En la primera parte de la referida definición el maestro señala que el Derecho legislativo es el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del Poder Público: el Poder Legislativo; ciertamente como toda disciplina desarrollada en el campo del derecho, podemos comenzar por decir de manera

---

<sup>47</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 49, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma publicada en el DOF el 8 de octubre de 2013.

<sup>48</sup> Ochoa Campos, Moisés (coord.), Derecho Legislativo Mexicano, México, D.F., Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, 1973, p. 60

muy amplia que esta materia es un conjunto de normas, sin embargo, lo que determina su especialización es el tipo de normas que conoce, las cuales en este caso son las que describen las funciones, obligaciones, composición y distribución de los elementos que integran este poder creador de leyes.

Ahora bien, dentro de la clasificación general del derecho, encontramos dos principales grupos de normas o en su caso de áreas de conocimiento a saber: las de derecho público y las de derecho privado.

En el tema que se desarrolla, las normas relativas al desempeño legislativo se encuentran comprendidas dentro del derecho público, donde a su vez se ha abierto una nueva clasificación que las agrupa bajo el concepto de normas de Derecho Estatal.

Este nuevo apartado en la clasificación general del derecho que ha sido profundamente estudiado por el profesor de la Universidad Complutense de Madrid Jaime Guasp, que construye no solo las normas que componen en amplio campo del derecho legislativo, sino por todas aquellas normas que tienen que ver con la descripción y funcionamiento de los diferentes órganos que caracterizan el régimen jurídico de un país.

Por ello no sorprende que dentro del también llamado Derecho del Estado incorporen disciplinas jurídicas como: el Derecho político, entendido éste como el derecho que estudia las diferentes formas de poder, las autoridades en el que se deposita y las formas en que este evoluciona dentro de una sociedad dinámica; el Derecho Constitucional, es decir, las normas abocadas al estudio y establecimiento de las constituciones, su contenido y los mecanismos creados para su perfeccionamiento y protección; así como al Derecho Legislativo<sup>49</sup>, resumido este como el derecho que permite la creación del derecho.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García Franco, Op. Cit. nota 25, p. 187 y ss.

<sup>50</sup> Ochoa Campos, Moisés. *Ibíd*em p. 60

Es importante señalar que autores como Moisés Ochoa apuntan que el Derecho Legislativo surge a partir del Derecho Constitucional y en este sentido, no resulta extraña la idea si se recuerda que es precisamente en la constitución, objeto de estudio del Derecho Constitucional, la que contiene todas las disposiciones inherentes a los poderes de la unión, potestades de las que forma parte el poder legislativo.

No obstante, en tiempos recientes se ha suscitado una discusión entre juristas que argumentan que más acorde que el Derecho Constitucional como seno del Derecho Legislativo, el Derecho Político guarda en sí la esencia de la disciplina que ahora estudiamos; lo anterior responde al argumento de que el Derecho Político se encarga de establecer las bases para el estudio y definición del poder, concepto sin el cual el legislativo no podría ser concebido como parte de la estructura suprema del estado y que lo vincula con los demás poderes.

Empero, el autor de esta obra ha optado por considerar que el Derecho Parlamentario no es exclusivo de una u otra disciplina, es decir, al igual que un hijo es resultado de la composición de los genes de ambos padres, el Derecho Parlamentario se configura con los genes de ambas áreas del derecho.

Es decir, es posible asegurar que el Derecho Parlamentario se configura al interior con el ADN del Derecho Constitucional, a través de todos los lineamientos que establece la constitución respecto a los poderes, incluida su propia existencia; mientras que al exterior, es decir frente a las demás autoridades y poderes, se instituye con la genética del Derecho Político mediante el reconocimiento de un poder político que faculta el dominio de la sociedad ante la autoridad de los gobernantes a cambio de seguridad y organización tanto jurídica como social. Ahora bien la segunda parte de la definición dada por Moisés Ochoa Campos dice: "Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa por la

cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes”.<sup>51</sup>

Lo que el autor de la definición describe en las líneas anteriores no es otra cosa que lo conocido como *función legislativa*; el estado en sí abarca una infinidad de funciones y actividades que delega en los diferentes órganos de gobierno, una de ellas es precisamente la función legislativa que consiste en la producción de normas generales (es decir, impersonales) y abstractas (es decir, referidas al futuro).<sup>52</sup>

Esta producción de normas se lleva a cabo a través del seguimiento de un proceso legislativo complejo que dificulta la modificación de las leyes y principalmente de la constitución,<sup>53</sup> convirtiéndose en un mecanismo de protección constitucional.

Este proceso, como es bien sabido por todos, está compuesto por seis principales etapas, a saber: a) iniciativa, que como veremos adelante, constitucionalmente corresponde al ejecutivo, al congreso de la unión, a los congresos de los estados y los ciudadanos, cuando representan un número específico; b) discusión, aprobación, y expedición por el órgano legislativo; c) promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso remisión al Poder Legislativo y, d) publicación por el Poder Ejecutivo<sup>54</sup>. Sin embargo, en últimas fechas la especialización del Derecho Legislativo ha llevado a los estudiosos de esta disciplina a identificar o resaltar otras etapas que anteriormente eran obviadas, provocando un desconocimiento total de lo que pasaba “tras bambalinas” en el proceso de creación de las leyes.

---

<sup>51</sup> Ídem.

<sup>52</sup> Guastini Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, D.F., Doctrina Jurídica Contemporánea, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p.60.

<sup>53</sup> La existencia de un procedimiento de este tipo responde a la necesidad de proteger los derechos humanos y sociales consagrados en los diferentes órdenes jurídicos, respondiendo a un principio general de derecho conocido como *Principio de autoridad formal de la ley*, según el cual toda ley que es resultado de este proceso legislativo de origen constitucional tiene el carácter de ley o decreto, según lo establecido en el artículo 72 de nuestra carta suprema.

<sup>54</sup> Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, Serie Doctrina Jurídica, número 312, p. 162.

Es por ello que a últimas fechas el esquema de pasos para la creación de una norma ha optado por incluir en el proceso típico dos etapas o procedimientos, que revisten singular importancia para la conclusión exitosa de la función legislativa:

- i. Negociación: actualmente se considera que a la par de la presentación de una iniciativa de ley, comienza un acto de negociación entre diferentes actores políticos a fin de mediar los intereses de todas las partes, dicho de otro modo, durante el proceso de elaboración de la ley, se acude a los factores reales y formales de poder para que aporten sus puntos de vista sobre los intereses que en ella deben legalizarse.<sup>55</sup>

Esta negociación, también conocida como cabildeo, es de vital importancia para la armonización de intereses en la sociedad, pugnando por un verdadero impacto positivo en los destinatarios de la ley, pero también lo es al interior del Congreso, ya que permite la armonía entre los diversos grupos políticos, que ven en la negociación el mejor camino para cumplir su agenda legislativa.

Finalmente es importante señalar que el beneficio de la negociación legislativa es limitar el poder de un grupo e incluir a otros<sup>56</sup>, por ello no podemos negar que actualmente el cabildeo se ha convertido en una etapa real del proceso legislativo.

- ii. Debate en comisiones: por sí misma la discusión de una iniciativa de ley forma parte imprescindible del esquema básico de etapas que conforman el proceso legislativo; sin embargo, al margen de esta discusión que se da en el pleno de integrantes de la asamblea, previamente tiene lugar un debate que se lleva a cabo al seno de cada comisión a modo de un mecanismo

---

<sup>55</sup> *Ibíd.*, p. 163.

<sup>56</sup> *Ídem.*

desconcentrado de valoración del tema, originando lo que Eliseo Muro denomina *debate en comisiones*.<sup>57</sup>

La facultad de que se lleve a cabo la discusión previa o discusión desconcentrada<sup>58</sup> de una ley en la comisión radica en la posibilidad de mejorar la iniciativa de ley o en su caso aclarar aquellos puntos que no puedan ser debidamente considerados por el pleno, preparando el camino para la discusión final que culmine con la exitosa aprobación de la iniciativa que se cuestiona.

Ahora bien, sea el tema del que se trate, existe un aspecto de suma importancia en el legislador al momento de elaborar un proyecto de ley o decreto; esto es, que los integrantes del Poder Legislativo cuenten con una *técnica legislativa* correcta, que les permita elaborar de manera clara y precisa el contenido de una norma.

La importancia de ello radica en que en múltiples ocasiones la mala interpretación de una ley, los problemas de contradicción o la existencia lagunas al momento de su aplicación, devienen de un texto deficiente u obscuro que deja al operador jurídico en imposibilidad de desentrañar la esencia original de esa ley.

Por esta razón es que, más aún en fechas recientes, estudiosos del derecho, jueces, legisladores y otros actores políticos se han pronunciado por mejorar la técnica legislativa de los integrantes del congreso, que como veremos en el siguiente apartado se ha convertido en requisito de estudio *sine qua non* para el Derecho Legislativo.

No obstante, lo cierto es que más allá de las actualizaciones con las que se pudiera dotar a los legisladores del país, como en seguida se abordará es posible que el mejoramiento en la calidad de los legisladores radique en la incorporación de esta metodología legislativa al plan de estudio de las Universidades.

---

<sup>57</sup> *Ibíd*em, p.168.

<sup>58</sup> Silvano Tosi aborda el tema de la discusión de iniciativas bajo otra luz, señalando que el debate que se suscita de manera previa en las comisiones se debe denominar más correctamente como *sistema desconcentrado de discusión y aprobación de las leyes* (Tosi, Silvano, op. Cit. Nota. 36, p. 239)

## 1.5. TÉCNICA LEGISLATIVA

Dentro de su obra dedicada al estudio del Derecho Parlamentario y especialmente a la técnica legislativa en nuestro país, Jesús Quintana Valtierra y Franco Carreño, titulan el noveno apartado *La técnica legislativa, herramienta imprescindible en el proceso de elaboración de la ley*,<sup>59</sup> sin embargo, es posible que el lector se cuestione la existencia de una técnica legislativa en México, más aún cuando se analiza el calidad de las normas emanadas del congreso.

No obstante, es imperioso comenzar el ahondamiento en este método de elaboración legal afirmando que sí existe en los congresos mexicanos una cierta técnica para la elaboración de las normas, el problema es, que aquella técnica que debería ser uniforme en todo el país, se encuentra con diferentes caras dependiendo del legislador, la entidad federativa o el tipo de normas del que se trate.

Por ello, quizá sea necesario primeramente actualizar al legislador en la metodología bajo un mismo criterio, de manera que a la par de mejorar la calidad de las leyes, se cuente con legisladores mayormente preparados en el campo de la producción legal.

La técnica legislativa, bajo la idea de Carlos Chaurand Arzate,<sup>60</sup> entendida como: “uno de los subcampos de las ciencias de la legislación; un saber aplicado a la composición y redacción de las leyes y disposiciones jurídicas. Un conjunto de procedimientos y recursos de muy diversas procedencias (...) [a la que] también le compete dar las reglas y formular criterios para garantizar, tanto la integración de los distintos ordenamientos y fuentes del derecho (...) como viabilidad y eficacia real de las normas y los procedimientos utilizados en su elaboración”,<sup>61</sup> aparece desde la fase pre legislativa -es decir, aquella en donde se busca la forma más

---

<sup>59</sup> Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García Franco, Op. Cit. nota 25, p. 454

<sup>60</sup> Chaurand Arzate, Carlos: ex senador por Guanajuato integrante del Partido Revolucionario Institucional, por el periodo 2001-2006 y diputado federal en los años 2006 a 2009.

<sup>61</sup> Chaurand Arzate, Carlos, “La técnica legislativa, ideas generales sobre su estudio”, *Ensayos Legislativos*, México, Senado de la República LVIII Legislatura, 2003,p. 47.

correcta para elaborar la iniciativa- y se utiliza en ocasiones diversas a lo largo del proceso de elaboración de la ley.<sup>62</sup>

Por tal motivo elementos como un elevado nivel de redacción y ortografía se han convertido requisitos básicos para el legislador de todo el mundo; sin embargo, estudios han señalado que el origen de la técnica legislativa como objeto de estudio dentro del Derecho Legislativo se encuentra en países del common law como Inglaterra o Alemania, donde en el primero de ellos cuenta con un departamento exclusivamente dedicado a la redacción de las leyes conocido como *Parlamentary Counsel Oficce*, a fin de cuidar cada uno de los detalles metodológicos que deben presentarse en las mismas.

En el caso de Alemania la realidad no es muy distinta, ya que lo que comenzó como un simple estudio legislativo del método que se debía emplear en la forma de elaborar las normas, se convirtió en una completa corriente de estudio que abarcó toda la Europa continental.

La nota importante por lo que refiere a este país, se encuentra en que no solamente en el parlamento se cuenta con un departamento encargado de vigilar la metodología aplicada a la elaboración de las normas, sino por el contrario se establece una redacción descentralizada de los anteproyectos –iniciativas- de ley; esto es, no hay un órgano único de redacción sino equipos de funcionarios de cada ministerio que deben ajustarse a una serie de reglas sustantivas y directrices específicas.<sup>63</sup>

En el caso de México, de manera general podríamos decir que no se cuenta con un departamento especializado, ya que solamente en pocos estados se tiene una comisión dedicada a las cuestiones metodológicas, mientras que en la mayoría que no cuenta con una comisión, oficina o departamento de este tipo concierne a

---

<sup>62</sup> Son Jesús Quintana Valtierra y Franco Carreño quienes de manera más amplia señalan que *la técnica legislativa [aparece desde la etapa] prelegislativa, continúa en la fase de la iniciativa legislativa y concluye con la fase del examen, aprobación y publicación del proyecto legislativo.* (Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García Franco, Op. Cit. nota 25, p. 206).

<sup>63</sup> Chaurand Arzate, Carlos, Op. Cit., nota 61, p. 46.

todo el legislativo, en su respectiva etapa de participación, corroborar que la redacción, la ortografía y la lógica se encuentren correctamente empleadas, originando una especie de *control metodológico difuso*, a fin de que como señalan Valtierra y Carreño: “vigilar que los proyectos de ley se ciñan a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como a las necesidades sociales del país, además de verificar que sea viable, factible, efectiva, eficiente y aceptada por aquellos a quienes va dirigida la ley”.<sup>64</sup>

Sin embargo no sería apropiado decir que por carecer de un departamento o un grupo especializado en técnica legislativa, México se encuentra en desventaja frente a otros países; en realidad, nuestro país enfrenta una aguda corriente de pensamiento tecnicista que lo lleva con mayor frecuencia a realizar estudios sobre el nivel de perfeccionamiento de las leyes, aunque no restringida al aspecto sustancial sino también al formal.

Dicho de otro modo, en épocas recientes, México ha realizado diversos estudios sobre la técnica legislativa, que lo ha llevado a mejorar el nivel de las leyes expedidas por el legislativo, incorporando a su paso el conocimiento de juristas destacados, operadores jurídicos ajenos al proceso formal de expedición de normas como jueces o magistrados, instituciones académicas e incluso, homólogos legislativos de otros países, a fin de que enriquezcan con sus conocimientos el procedimiento legislativo de nuestra nación.

Ahora bien, la técnica legislativa tiene como objeto primordial dotar de una buena calidad a las normas elaboradas por los legisladores, de manera que en a través de un lenguaje correcto y claro se puedan emitir normas que encajen con la realidad social, las necesidades de la sociedad y el demás cuerpo normativo existente en el país del que se trate; por tal motivo, el legislador debe prestar especial atención a una serie de elementos sin los cuales se producirían normas de baja calidad y comprensión.

---

<sup>64</sup> Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García Franco, Op. Cit. nota 25, p. 207.

Estos elementos pueden variar de autor a autor, sin embargo, dada la facilidad en los trabajos de ambos autores, en la presente investigación se hará referencia a las características legislativas desarrolladas por Quintana Valtierra y Chaurand Arzate:

- I. CLARIDAD: antes de entrar con elementos más específicos dentro de la técnica legislativa, es menester señalar que como una de las herramientas y objetivos principales en el desarrollo de la técnica legislativa es la claridad de la norma que se pretende expedir.

La claridad se traduce en que el texto legislativo planteado debe utilizar un lenguaje simple y concreto que evite confusiones o malas interpretaciones, aunque para ello se deba utilizar un lenguaje más próximo al lenguaje común que todos conocemos. Ante la claridad el lenguaje técnico debe ceder el paso, ya que si la norma se redactara utilizando únicamente conceptos jurídicos no sería accesible a la comprensión de todos los ciudadanos y por lo tanto se propendería a la indefensión de aquellos sujetos alejados del campo del derecho.

Por lo tanto, una de las primeras recomendaciones que se deben hacer para aquellos que elaboran las normas es que el texto legal sea lo más simple posible sin perder el estilo que cada legislador desarrolle en sí.

- II. VIABILIDAD: nuestro país es un claro ejemplo de exceso legislativo, es decir, de una elaboración desmesurada de normas, que en lugar de simplificar la aplicación del derecho convierten el orden jurídico en campo infinito donde algunas veces se duplican las normas, o en otras se deja de legislar sobre cuestiones que aparentemente ya fueron abordadas; es precisamente en este sentido en el que el análisis de la viabilidad de las normas aparece con el objetivo de revisar si la norma propuesta es necesaria y factible.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Chaurand Arzate, Carlos, Op. Cit., nota 61, p. 51.

En este sentido además de las cuestiones de redacción deben tenerse presentes elementos como la realidad social, la dinámica jurídica y el contexto político del momento, ya que son elementos como estos los que pueden restar o aumentar la necesidad de la expedición de una ley.

En el caso de Alemania, existen cuestionarios de carácter obligatorio para el legislador que le ayudan a revisar si las normas que se expedirá son viables y en caso de que así sea, coadyuven a determinar el sentido de la norma, sus alcances y sujetos.

Dicho lo anterior, no queda más que pasar con los requisitos de forma que son indispensables para la expedición de leyes de calidad:

- A. Con respecto al contenido: en algunas ocasiones el abuso de un lenguaje legislativo y rebuscado da como resultado normas incomprensibles o confusas, por ello el legislador debe tener en cuenta los siguientes aspectos para evitar que las normas elaboradas sean oscuras:
- **Sencillez**: El lenguaje que se utilice debe ser formal pero comprensible para todo el público; en este caso, es correcto utilizar un lenguaje técnico pero solo en los casos en que la solemnidad de la norma lo amerite.
  - **Concreción**: El legislador debe evitar ser redundante en sus ideas, o tratar de explicar varias veces lo que con un solo ejemplo pudo haber quedado claro, ya que de lo contrario lo único que conseguirá es confundir al lector o en el mejor de los casos aburrirlo, ante un texto redundante y prolongado.
  - **Brevedad**: Es importante que al redactarse una ley o en su caso una iniciativa, se utilicen de frases cortas, toda vez que una idea larga puede ser motivo de confusión, por ello el redactor de la ley debe cuidar que la norma se componga con frases cortas pero claras, además en caso de requerir reformarse es más sencillo tratándose de frases cortas.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García Franco, Op. Cit. nota 25, p. 209.

## B. Con relación a la ortografía:

- El legislador debe encontrarse profundamente familiarizado con los signos de puntuación; como es bien sabido por todos, el posicionamiento de, lo que pudiera parecer una simple coma (,) puede modificar drásticamente el sentido de una ley.
- Cuando se tenga necesidad de utilizar abreviaturas, debe existir el cuidado de aclarar al lector lo que la abreviatura refiere, ya sea en forma de una nota al pie, o bien, como parte de un glosario separado del texto principal.
- En el caso de las siglas se debe seguir el criterio de las abreviaturas, es decir, se debe aclarar al lector que significan las siglas referidas, lo que se hará dentro del mismo texto a fin de que en citas posteriores el lector ya se encuentre familiarizado con ellas.

## 1.6. PRINCIPIOS LEGISLATIVOS

Finalizaremos el estudio de este capítulo con uno de los temas medulares de Derecho Legislativo y de la misma técnica legislativa en sí: los principios legislativos. Sea la materia de la que se trate siempre habrá una serie de principios que sirvan de base para la creación, interpretación y aplicación del derecho, máximas que no cambian a pesar del dinamismo de la sociedad y del propio orden jurídico positivo, por haberse convertido en dogmas superiormente posicionadas en referencia a las demás normas de un universo jurídico.<sup>67</sup>

Es por esta razón que aún en el campo del Derecho Legislativo encontraremos al menos siete principios básicos que dan origen a las normas que se gestan al interior de esta disciplina jurídica y que son los que se desarrollarán de manera breve en el apartado que en seguida se presenta:

---

<sup>67</sup> Al hablar de supremacía normativa de los principios no se hace referencia a la supremacía constitucional entendida como la superioridad de la Constitución sobre las leyes ordinarias, sino más bien, a la superioridad que ciertas ideas configuradas como principios tienen sobre otras que son apenas concebidas como normas.

## I. Principio de representación parlamentaria.

Desde sus orígenes los parlamentos, asambleas o congresos han servido para dar voz a todos los integrantes de una sociedad mediante su representación ante el gobierno por un grupo de ciudadanos electos por el pueblo mismo:

*Es producto de la generación de cauces institucionales para asimilar la pluralidad política de las sociedades modernas, la demanda legítima de diferentes grupos a involucrarse en las decisiones de gobierno, así como un mecanismo de contrapeso y control del poder.*<sup>68</sup>

Como principio la representación parlamentaria envuelve la responsabilidad de los representantes ante los individuos que personifican, esto es, que todos los actos que estos lleven a cabo deben ser realizados con responsabilidad, transparencia y plena conciencia de generación de un bien común por encima de una satisfacción de tipo personal.

En este sentido la representación parlamentaria, o mejor dicho legislativa, conlleva a que el representante integrante del legislativo realmente sepa velar por los intereses de los individuos y grupos sociales que representa, de forma que no haga uso indebido del poder y una manifestación real de las necesidades del pueblo ante el gobierno con el que el mandatario tiene mayor proximidad.

No olvidemos que cada diputado representa a un grueso de la población, al igual que cada senador representa una entidad ante la federación, por lo que siempre deben poner por encima de cualquier otro tipo de interés, el beneficio de las personas o estados por los cuales pueden alzar la voz.

El reto que enfrenta el legislador por lo que respecta a este tema, es saber equilibrar los intereses, metas y fines de su grupo político, con los objetivos que tiene la obligación de obtener ante la consigna que el pueblo le confirió al

---

<sup>68</sup> Eraña Sánchez, Miguel (coord.), "El principio de representación parlamentaria", *Los Principios Parlamentarios*, México, D.F., Editorial Porrúa, Universidad Olmeca, 2010, p. 19.

momento de su elección; aparentemente, la encomienda social debería prevalecer por encima de la partidista, pero lo cierto es que para el legislador se convierte en una labor por demás heroica al momento de elaborar las leyes, ya que como hemos visto con anterioridad la negociación o cabildeo de leyes conlleva el sacrificio de algunos ideales a cambio de la obtención de otros.

Más asombroso resulta que en la actualidad ha quedado demostrado que el interés por el bienestar general ha sido remplazado por los intereses de los partidos políticos quienes, posicionándose en el congreso, elaboran leyes tendientes a la protección de sus haberes y el blindaje de su potestad por el tiempo de su mandato.

De esta manera, el principio de representación que debería ser el pilar fundamental del Poder legislativo mexicano se ha desnaturalizado convirtiendo a la representación en un elemento de influencia para ciertos grupos, dejando de lado el pensamiento popular y sobre todo la confianza de los electores, quienes con mayor frecuencia cuestionan a sus representantes en el congreso al ver los resultados que se alcanzan durante sus gestiones.

El problema se torna más complicado cuando vemos que son los partidos políticos los que, como se ha apuntado anteriormente, se han adueñado de la función legislativa y del poder que se deposita en el Congreso de la Unión y de los estados en general.

## II. Principio de orden parlamentario.

La división de poderes surge como un medio de protección de los derechos fundamentales ante un abuso excesivo del poder; dicho de otro modo, de origen el estado mexicano buscó repartir el poder en tres principales esferas que desde su respectiva competencia ejercieran debidamente el poder conferidas en ellas y que coadyuvaran a vigilar que el poder depositado en los otros dos entes fuera utilizado en beneficio del pueblo.

Por esta razón cada uno de los poderes se debe a un orden que evite que sus facultades puedan ser desviadas de su encomienda original; este orden se encuentra presente desde la existencia de un espacio adecuado para el desarrollo de sus actividades, hasta en los procedimientos establecidos para llevar a cabo la función legislativa, en el caso del poder encargado de elaborar las normas.

En el último de los casos, es decir, el procedimiento de elaboración del poder, el orden se convierte en requisito *sine qua non*, para la elaboración de las normas, ya que como hemos señalado anteriormente, la existencia de un procedimiento especial y rígido dificulta la maleabilidad de la ley en beneficio de unos pocos, de manera que el procedimiento debe seguirse bajo el orden establecido a fin de que la ley sea protegida y los fines del estado sean cumplidos cabalmente:

*Las tareas más importantes que realizan los legisladores, sin duda, se relacionan con la elaboración de las leyes y el control de los poderes. De ahí la suma importancia de ajustarse a la secuencia y a los pasos que se han establecido en los múltiples procedimientos para esos efectos.<sup>69</sup>*

El orden pues es un principio que debe respetarse en su máxima expresión a fin de que el poder legislativo pueda desarrollarse en un plano de armonía y eficacia, cubriendo cada uno de los pasos y formalidades establecidas en su área a fin de que la emisión de las leyes sea *ad hoc* a la demanda social y a los intereses de todos los grupos representados en el Congreso.

### III. Principio de información y de investigación parlamentaria.

Al estudiar la técnica legislativa, se demostró que es importante conocer la viabilidad de las normas, es decir, si la norma que se pretende promulgar es realmente necesaria para la realidad social que se vive en ese momento; en este caso, el principio de información y de investigación parlamentaria sirve para

---

<sup>69</sup> Eraña Sánchez, Miguel (coord.), Op. Cit., nota 67, p. 71.

determinar si las normas son necesarias y en su caso el grado de impacto que tendrán al momento de su publicación.

No obstante ante la falta de un grupo especialmente encargado de realizar estas actividades, la recopilación de información y la información parlamentaria en muchas ocasiones se ha depositado en los centros, institutos o departamentos de estudios legislativos, quienes hacen la labor de investigación previa y durante la formación de las leyes, a fin de que estas cuenten con un sustento documental que soporte su nueva incorporación al mundo jurídico.

Ahora bien, por lo que respecta a la información también es importante señalar que esta información debe ser fidedigna, es decir, provenir de fuentes confiables y reales que respalden la información vertida en la exposición de motivos y en su caso del propio cuerpo normativo.

Para ello la ley se ha encargado de establecer las obligaciones de otros institutos, órganos de gobierno y de los otros poderes respecto a la información que estos están obligados a rendir en caso de que el legislativo en uso de sus funciones así lo solicite, y en caso de que alguna autoridad requerida no cumpla con la información requerida señala también sanciones para quien incumpla esta obligación de colaboración con el Poder Legislativo.

Así las cosas, por lo que respecta al acceso a la información y a las facultades del Congreso en esta materia, como señala Rodríguez Prats en su obra *Desencuentro y Parálisis en el Congreso Mexicano*:

*En síntesis (...) se podría definir la tarea general del Parlamento moderno como de legitimación a través de la comunicación entre órganos del poder y entre estos y la opinión pública.<sup>70</sup>*

#### IV. Principio de argumentación parlamentaria.

---

<sup>70</sup> Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el congreso mexicano*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, Serie Doctrina Jurídica, número 278, p. 128.

Encontrar las razones de viabilidad de una norma no es suficiente para convencer el Pleno del Congreso para su aprobación; las razones pueden ser buenas pero si no se tiene un buen sustento argumentativo, lo cierto es que no habrá poder humano que convenza a los legisladores que la iniciativa que se presenta es buena y que por tanto su expedición es más que necesaria.

Es por esta razón que, además de apelar a una técnica legislativa correcta, actualmente el legislador tiene la obligación de prepararse en el campo de la argumentación y la hermenéutica jurídica.

La argumentación jurídica, surgida en los tiempos romanos es el arte de saber emitir razonamientos lógicos que conlleven al convencimiento de la parte contraria de que el argumento vertido por uno es válido y es el correcto; para ello no solamente es necesario que el legislador en este caso cuente con los conocimientos e información adecuadas, sino que tenga un correcto dominio del lenguaje que le lleve a expresar con claridad aquello que quiere presentar frente al resto de los integrantes del Congreso.

De esta forma, a través de una especie de juego, en el que el encuentro de argumentos es el camino para llegar a la meta de la promulgación o desechamiento de una ley, el legislador va construyendo el camino que lo lleve no solamente al convencimiento de los demás grupos políticos, sino también a construir en base a los argumentos vertidos por los demás, un cuerpo normativo completo e inapelable.

Bajo este tenor de ideas podemos decir que la argumentación jurídica dentro del plano parlamentario “es una norma de carácter jurídico, político y señaladamente ético que el órgano parlamentario debe observar para que con la participación de los interesados en condiciones de libertad e igualdad, conforme a los

procedimientos establecidos, se argumente y decida legítima y racionalmente los asuntos de su competencia”.<sup>71</sup>

Nuevamente poder político y orden aparecen para jugar, aún dentro de la argumentación jurídica un papel determinante dentro de los principios que rigen la actuación legislativa.

#### V. Principio de Quórum parlamentario.

Denominado por algunos juristas como *Principio de Mayoría*, esta premisa de carácter legislativo se relaciona con la obligación de respetar la opinión de todos los grupos existentes al seno del congreso, más aún cuando se trate de un grupo minoritario; ligado al sistema democrático y de participación igualitaria, el principio de quórum parlamentario o de mayoría está unido a la idea de igualdad de quienes intervienen en la toma de decisiones en un libre proceso de deliberación.<sup>72</sup>

Además como requisito para la toma de decisiones el quorum representa la presencia de un número mínimo de legisladores presentes al momento de la decisión, con el cual ya es posible darle validez a la determinación tomada por el congreso, es por ello que dentro del principio de mayoría es posible advertir una doble finalidad: la primera, encaminada al respeto de las minorías, mientras que el segundo tiene que ver con la legitimidad que la existencia de un número determinado de legisladores otorga a las decisiones tomadas por el congreso.

Por lo que respecta a la cuestión de las minorías es importante ahondar que no solamente se trata de que haya un grupo ganador, traducido en una mayoría, y uno perdedor encarnado por las minorías, sino de que aún dentro de la existencia de esa mayoría victoriosa se puedan conjugar los intereses de todos los grupos dentro de la iniciativa planteada por el grupo mayoritario, de manera que aún ante un aparente fracaso las minorías puedan ser contempladas en el panorama

---

<sup>71</sup> Eraña Sánchez, Miguel (coord.), Op. Cit., nota 67, p. 122.

<sup>72</sup> Rodríguez Prats, Juan José, Op. Cit. nota 70, p. 121.

legislativo, toda vez que como hemos analizado anteriormente al interior del congreso se fraguan alianzas que conllevan a la obtención de votos al momento de crear una ley.

Así como señala Eraña Sánchez: “aparecerá correctamente potenciada la intervención de las minorías parlamentarias en funciones constitucionales, parlamentarias y jurisdiccionales de la máxima importancia.”<sup>73</sup> Pese a la determinación que tenga la mayoría en los congresos tanto estatales, como en el Congreso de la Unión.

#### VI. Principio de transparencia y publicidad parlamentaria.

Vinculado con el principio de información, el principio de transparencia trata el tema de las solicitudes de información desde la perspectiva de responsabilidad del Poder legislativo, es decir, el legislativo se convierte en el ente obligado a proporcionar la información necesaria a los ciudadanos, a fin de que estos puedan conocer claramente los procesos gestados al interior del Congreso.

La finalidad de ello es que el legislativo deje de ser un poder metajurídico alejado de la ciudadanía para acercarse a las inquietudes de una sociedad cada vez más interesada en conocer el trabajo de su gobierno.

Si bien, podemos decir que el acceso a la información es un área de reciente creación, lo cierto es que ha llegado con tal fuerza que en varios países del mundo se cuentan con institutos, dependencias u órganos de gobierno encargados de procesar las solicitudes de información de personas físicas y morales, involucrándose en una clasificación y manejo de la información que en muchos de los casos se ha vuelto imprescindible dentro de toda la estructura de gobierno.

El poder acarrea responsabilidad, y así como en un primer momento el poder legislativo tuvo el derecho de solicitar la información que consideró necesaria para el desarrollo de sus funciones, en un segundo momento este derecho se

---

<sup>73</sup> Eraña Sánchez, Miguel (coord.), Op. Cit., nota 67, p. 122.

transforma en un deber que lo constriñe a dar cuenta de lo hecho con la información solicitada.

Empero, más allá de una cuestión de derechos y obligaciones gubernamentales, la información manejada por los poderes, se debe tratar como una referencia de la ética con la que se manejan sus integrantes para devolver al ciudadano la confianza de un Legislativo verdaderamente comprometido en alcanzar los objetivos que en un principio se establecieron en el marco de un bienestar general.

*De esta manera tanto la transparencia como la democracia deben dar resultados al demostrar su sentido a través de mejoras tanto en la gobernabilidad como en las condiciones de vida.<sup>74</sup>*

#### VII. Principio de eficacia parlamentaria.

Finalmente hade estudiarse el principio fundamental del quehacer legislativo: la eficacia parlamentaria. No simplemente se trata de ver si las normas son viables para la realidad social en la que se desarrolla el legislativo, sino además ver si el trabajo realizado por el poder legislativo está cumpliendo efectivamente con los objetivos que se le han encomendado, como es la creación de normas con un adecuado nivel técnico y jurídico.

Si bien en un primer momento se puede alegar que la eficacia es subjetiva, podemos afirmar que toda norma a fin de ser considerada eficaz debe de cumplir con el fin para el cual fue creada, así por ejemplo, una norma tendiente a reducir el número de abortos de manera, mediante la imposición de una sanción a quien se practique una actividad médica de ese tipo, será eficaz si mediante un estudio objetivo, se logra advertir que ciertamente el número de abortos ha disminuido a partir de la entrada en vigor de la norma, de lo contrario, el legislador deberá hacer un autoexamen que le permita identificar los elementos jurídicos dentro de la propia norma, que menguaron su eficacia al integrarse al orden jurídico positivo.

---

<sup>74</sup> Eraña Sánchez, Miguel (coord.), Op. Cit., nota 67, p. 175.

Aunado a lo anterior la eficacia debe garantizar el desarrollo armónico de los entes que integran el Poder Legislativo, les dota de responsabilidad frente a los ciudadanos, dicho de otro modo:

*El principio [de eficacia] resguarda la forma en que el parlamento se auto-organiza para su funcionamiento. Ya que sin importar el cambio de las legislaturas, sus miembros están obligados a cumplir con las formas preestablecidas para poner en marcha el trabajo legislativo.<sup>75</sup>*

De esta forma eficacia y cumplimiento se vuelven sinónimos y parámetros para medir del desempeño del Poder Legislativo, en un contexto donde además de las obligación de legislar por el bien común y el acceso a la información se convierten en los requisitos indispensables para la formación de un legislativo eficiente, consciente de su apego a la Constitución y de los principios legislativos sobre los cuales ha de cimentar su quehacer cotidiano en la elaboración de las normas.

## **CAPITULO II**

### **LA DIVISION DE PODERES DESDE LA PERSPECTIVA LEGAL**

Históricamente hemos visto nuestro país adoptó como forma de gobierno aquella basada en la división de poderes, como una manera de romper cualquier lazo histórico que le recordaba el sometimiento y la presión que tuvo bajo el dominio español.

Sin embargo, doctrinariamente también es posible estudiar a la división de poderes como una teoría originalmente expuesta por Nicolás Maquiavelo, John Locke y Montesquieu, entre otros, que sin basarse en los pasajes históricos de una nación determinada se dedicaron a estudiar la división de poderes desde la perspectiva del pacto social en General.

---

<sup>75</sup> *Ibíd*em, p. 202.

En palabras de César Nava para esos autores el poder del estado debe ser dividido para su ejercicio en tres poderes autónomos e independientes entre sí, a saber, el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Esta forma del gobierno queda plasmada en el artículo 39 de nuestra constitución y que denomina a esta división tripartita poderes de la unión.

Con dicha división de poderes se pretende que al encontrarse el poder dividido en tres figuras principales el poder no caía en un abuso por la figura de una sola persona sino por el contrario sirva estos tres como un regulador de los poderes de uno y del otro.

La división de poderes funciona como un freno a los abusos del poder; sin embargo, si bien es cierto que la teoría incorpora dentro de sus estudios la figura de la división de poderes, también es cierto que considera que esta división no se ha llevado a cabo de manera absoluta o radical, toda vez que a pesar de la autonomía existente entre los tres poderes, estos coadyuvan entre sí logrando la formación de un verdadero estado de derecho.

Como era de esperarse en sistemas como el mexicano contemplan una división de poderes que César Nava cataloga como flexible ya que, como el caso de nuestro país, poderes como el ejecutivo y el legislativo trabajan de manera conjunta para una verdadera aplicación del derecho positivo vigente, pero sin intervenir de manera arbitraria en las funciones de cada uno en lo particular.

Por lo que no es posible la intromisión de los demás poderes en la competencia de uno, tal como lo es posible que el ejecutivo realice funciones que le son exclusivas al poder judicial. De lo anterior cabe señalar inclusive, que nuestra legislación prevé para los poderes de la unión, la posibilidad de actuar legalmente en caso de intromisión indebida en sus asuntos por alguno de los otros dos poderes.

Lo anteriormente referido ha dado lugar a que varios autores tales como Karl Loewenstein señalen que no existe tal división de poderes, sino únicamente una división o distribución de diferentes funciones entre las partes integrantes del estado; sin embargo no duda en reconocerlo pese a lo anterior un beneficio en

esta repartición y es tal como lo habíamos señalado líneas anteriores que esta división garantiza que no exista un abuso de poder por parte de las autoridades máximas del estado.

Es muy posible que la teoría de la división de poderes se fundamente en lo que anteriormente se conocía como división o repartición del trabajo en la que cada uno de los individuos tenía funciones particulares que debía cumplir y que en caso de no hacerlo afectaban a los demás integrantes de la población; en el caso que nos ocupa la división de poderes garantiza un verdadero cumplimiento de las obligaciones del estado, mediante la especialización de determinadas esferas que deben cumplir con obligaciones específicas, y que de no hacerlo así derivan en un entorpecimiento de la maquinaria jurídica y operativa del estado en general.

Una vez analizado lo anterior podemos dar paso al análisis que realiza el maestro Elizur Arteaga Nava, quien encuentra en la división de poderes cuatro principales objetivos:

1. Atribuirán forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella.
2. Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a otros.
3. Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto.
4. Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la acción de los otros.<sup>76</sup>

De esta forma se justifica pues en el caso de nuestro país, que el poder se deposite en tres diferentes figuras, siendo el objetivo principal del presente trabajo de investigación el análisis del poder legislativo. En este sentido debemos comenzar por señalar que esa poder legislativo al que tal como lo señala la constitución se le encomienda la tarea de pelear las leyes edad dirección a los

---

<sup>76</sup> Vázquez Nava, César, *La división de poderes y de funciones*, Editorial Porrúa, México, D.F., 2008, pág. 4

diversos integrantes de la sociedad, a través de la regulación de su conducta, acciones y en más recientes fechas sus omisiones.

Así, las cosas podemos concluir que la comprensión de la teoría de la división de poderes no solamente de forma histórica sino doctrinaria, permiten al ciudadano legitimar de forma consciente las facultades, derechos y obligaciones de estos tres poderes reconocidos nacionalmente. De esta forma, no queda más que abrir paso al estudio formal del poder legislativo materializado a través del congreso ya sea a nivel federal o estatal siendo el primero de los anteriores con el cual abriremos paso a este estudio.

## 2.1. DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 41 que la nación contará con tres poderes a través de los cuales el pueblo ejercerá su soberanía:

*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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.<sup>77</sup>*

Señala además los mecanismos para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, estableciendo las autoridades correspondientes, los medios y los tiempos para llevar a cabo esta conmutación.

Por lo que respecta a la residencia de los poderes, la misma constitución prevé que esta se encuentre en la Ciudad de México, por lo cual se le da el nombre de Distrito Federal, con la previsión de que en caso de que sea necesario cambiar la

---

<sup>77</sup> Artículo 41, Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada DOF 19-07-2013

sede de los mismos, ésta no podrá exceder los límites del estado de México y dentro de ésta los que el mismo congreso señale.<sup>78</sup>

No obstante, el apartado más importante para esta investigación se encuentra bajo el Capítulo I, del Título Tercero, que se denomina *De la División de Poderes*; en él se establecen todas las consideraciones relativas al ejercicio, representación, funciones y alcances de los poderes de la unión, de forma que la ciudadanía tenga completo conocimiento de la manera en que se deben conducir sus gobernantes, la manera en que han de trabajar, así como las obligaciones y facultades hacía los ciudadanos.

Así pues, seguido de la declaración de una forma de poder tripartita, la Constitución aborda el poder legislativo de la siguiente manera:

*Capítulo II*  
*Del Poder Legislativo*

*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.*

La razón por la que el congreso establece un sistema bicameral es, como se ha señalado en líneas anteriores, que tanto los estados como los individuos tengan representación en dicho órgano, de manera que los diputados representen a los ciudadanos mientras que los senadores se convierten automáticamente en representantes de los estados confederados.

Por lo que respecta a la cámara de diputados, el artículo 52 de nuestra carta magna señala que se integrará por 500 diputados electos de la siguiente manera: 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados electos según el

---

<sup>78</sup> *Ibíd*em, artículo 44.

principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales.<sup>79</sup>

Estos diputados como se ha señalado tienen conferida la obligación de elaborar leyes en beneficio de la ciudadanía, cargo que es de vital importancia no sólo para los individuos sino también para la propia nación, por lo cual no podía pasarse por alto el establecimiento de ciertos requisitos que facilitarían la confiabilidad del cargo a los sujetos mayormente capacitados para éste encargo:

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

*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 del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.*

*IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.*

*V. No ser titular de alguno de los organismos 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.*

*VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y*

*VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.*

---

<sup>79</sup> *Ibíd.* Artículo 52

Cabe señalar que la fracción V establece quienes no podrán postularse para diputados, limitando además de los secretarios de estado a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados, Secretarios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Consejero Presidente o Consejeros Electorales Generales, Locales o Distritales del Instituto Federal Electoral, Secretarios Ejecutivo, Directores Ejecutivos o personal profesional directivo del propio Instituto, declarando que éstos no podrán participar en esta designación hasta que se hayan separado de su encargo definitivamente y desde tres años antes del día de la elección; no obstante en el caso de los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.<sup>80</sup>

En relación a la cámara de senadores, la Constitución Federal prevé que se integrará por 128 individuos, mismos que serán renovados en su totalidad cada seis años, señalando como obligatorios la mayoría de los requisitos establecidos para diputado, con la diferencia de que la edad será de 25 años cumplidos el día de la elección.<sup>81</sup>

Por su parte, las facultades del congreso se encuentran previstas en el artículo 73 de la sección III, que confiere a éste órgano las potestades para:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;*
- II. Derogada.*
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:*
  - 1º. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.*

---

<sup>80</sup> *Ibíd*em, artículo 52.

<sup>81</sup> *Ibíd*em, artículos 56 y 58

2º. *Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.*

3º. *Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.*

4º. *Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.*

5º. *Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.*

6º. *Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.*

7º. *Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.*

IV. *Derogada.*

V. *Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.*

VI. *Derogada;*

VII. *Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.*

VIII. *Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la*

*ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.*

*El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;*

*IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.*

*X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;*

*XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.*

*XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.*

*XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.*

*XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.*

*XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.*

*XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.*

*1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.*

*2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.*

*3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.*

*4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.*

*XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.*

*XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;*

*XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.*

*XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.*

*XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.*

*Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.*

*En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;*

*XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.*

*XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.*

*XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;*

*XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;*

*XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;*

*XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.*

*XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;*

*XXIX. Para establecer contribuciones:*

*1o. Sobre el comercio exterior;*

*2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;*

*3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;*

*4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y*

*5o. Especiales sobre:*

*a) Energía eléctrica;*

*b) Producción y consumo de tabacos labrados;*

*c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*

*d) Cerillos y fósforos;*

*e) Aguamiel y productos de su fermentación; y*

*f) Explotación forestal.*

*g) Producción y consumo de cerveza.*

*Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.*

*XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.*

*XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.*

*XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;*

*XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.*

*XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.*

*XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.*

*XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;*

*XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y*

*XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado;*

*XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.*

*XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y*

*XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.*

*XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes*

*establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.*

*XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.*

*XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.*

*XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.*

*XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.*

*XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.<sup>82</sup>*

Así pues, vemos que el congreso de la unión tiene amplias facultades para legislar sobre diversos temas de la vida política, económica, laboral e incluso social del estado mexicano, siempre y cuando se hagan en el marco de un estado democrático, incluyente y humanista que tenga como principal fin el bienestar de sus ciudadanos y el respeto de su autonomía como nación.

---

<sup>82</sup> *Ibíd.* Artículo 73.

No obstante, la rápida evolución social, así como las necesidades de la misma han complicado de sobremanera la labor legislativa, llevando al congreso, como veremos más adelante, a presentar una serie de carencias que debilitan la labor de este órgano representativo nacional. Empero, antes de abordar ese complicado tema es necesario abocarnos al estudio de la institución del congreso a nivel estatal.

## 2.2 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Como se ha señalado en capítulos anteriores, el congreso surge como una asamblea con reconocimiento legal, que le da legitimación en sus actuaciones en el caso de Michoacán, el fundamento constitucional de este poder se encuentra estipulado en el artículo 19 que a la letra dice:

*Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará: Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.*<sup>83</sup>

Ahora bien, si es cierto como lo es, la Constitución Federal prevé la existencia de un Congreso de la Unión, también contempla la presencia de congresos que a nivel estatal trabajen en la redacción de artículos en beneficio de sus estados; de esta forma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra señala:

*El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

*Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:*

---

<sup>83</sup> Artículo 19, Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Ley publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, los días jueves 7, domingo 10, jueves 14, domingo 17, jueves 21, domingo 24, jueves 28, de febrero; domingo 3, jueves 7, domingo 10 y jueves 14 de marzo de 1918, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 28 de Enero de 2013.

*I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.*

*La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.*

*Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.*

*Nunca podrán ser electos para el período inmediato:*

*a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;*

*b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.*

*Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.*

*II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.*

*Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en*

*ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.*

*Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;*

*Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.*

*Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.*

*Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.*

*El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.*

*Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.*

*III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.*

*La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.*

*Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.*

*Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.*

*Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.*

*Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.*

*IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:*

*a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de*

*julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;*

*b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;*

*c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;*

*d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;*

*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 exclusivo 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) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;*

*g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;*

*h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos*

*máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;*

*i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;*

*j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;*

*k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;*

*l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;*

*m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y*

*n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.*

*V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;*

*VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y*

*VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesaria.*

*Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.<sup>84</sup>*

Lo que sí es claro es que dada la situación contemporánea de un mundo globalizado, la injerencia de personas físicas y morales en el desarrollo del país es inevitable, por tanto normas tan limitadas como las que en algunos ordenamientos encontramos en la legislación solo producen, como ha quedado líneas arriba, en separación con otras potencias y la marginación de nuestro país.

Ahora bien, por lo que toca a la legislación local la constitución política de nuestro estado, de principio señala en su artículo 12, del mismo modo que lo hace la constitución federal en su numeral 41, que la soberanía radica en el pueblo y que

---

<sup>84</sup> Op. Cit. nota 2, artículo 116.

éste la ejerce a través de los poderes reconocidos al efecto, a saber, ejecutivo legislativo y judicial.<sup>85</sup>

No obstante, la constitución local no es omisa en contener los principios rectores de dichos órganos de representantes del poder público, por lo que se destinó el Capítulo I, del Tercer apartado del cuerpo constitucional para prever todos los lineamientos de organización, distribución de facultades y representación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del estado de Michoacán.

*Artículo 17.- El Poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actuarán separada y libremente, pero cooperando, en forma armónica, a la realización de los fines del Estado.*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo o el Judicial en un individuo.*<sup>86</sup>

En relación con el artículo anterior podemos señalar que en base a la armonía que las constituciones de los estados deben guardar con relación a la constitución federal, la carta magna del estado de Michoacán reconoce dentro de su soberanía ser parte de un estado federado, aceptando el modelo de división tripartita del poder que la constitución federal confiere para la nación, de forma tal que el poder se encuentre distribuido y equilibrado tanto para la federación como para cada uno de los estados, en este caso el de Michoacán, los cuales tendrán su residencia en el caso de éste último en Morelia como ciudad capital.<sup>87</sup>

Ahora bien, entremos pues al estudio del apartado dedicado exclusivamente a los lineamientos del poder legislativo de nuestro estado, para lo cual haremos el desglose de los apartados más importantes, facilitando la comprensión del lector.

---

<sup>85</sup> Op. Cit. nota 8, Artículo 12.

<sup>86</sup> Ídem, artículo 17.

<sup>87</sup> Ibíd. Artículo 18.

## 2.2.1 ¿QUÉ SE REQUIERE PARA SER DIPUTADO LOCAL?

Dentro del sistema jurídico mexicano, toda aquella persona que desea contender en alguna elección popular podrá formar parte de un partido político al que él considere que dentro de los lineamientos de dicha organización se tiene afinidad. Para esto, debe alcanzar algunos aspectos e intereses políticos, así como algunas características fundamentales, que en el caso de Michoacán se encuentran establecidas en la Constitución del Estado, que en su numeral 23 a la letra dice:

*Para ser Diputado se requiere:*

*I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y ser michoacano en ejercicio de sus derechos, y*

*II.- Ser originario del distrito por el que haya de ser electo por el principio de mayoría relativa, o tener una residencia efectiva en el mismo no menor a dos años previos al día de la elección.*

*Los oriundos o residentes de los municipios cuyo territorio comprende más de un distrito, podrán ser electos en cualquiera de ellos; y*

*III. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.*<sup>88</sup>

En este sentido, es importante mencionar que prevalece la condición de territorialidad y de nacionalidad en la redacción de las dos primeras fracciones del artículo, ya que recordemos que la delimitación de los requisitos, se vio condicionada a la realidad histórica de nuestro país que dada la dominación española y su posterior emancipación, no permitió ni ha permitido hasta la fecha la ocupación de cargos públicos de extranjeros, evitando una posible vulneración a la soberanía de la nación y de los estados.

---

<sup>88</sup> *Ibíd*em, artículo 23.

Empero, la legislación Michoacana, en sentido antagónico del precepto anterior y a fin de dar mayor claridad en cuanto a elección de diputados, plantea también de manera clara y concisa quienes no podrán ser electos diputados, bajo las siguientes directrices:

*Artículo 24.- No podrán ser electos diputados:*

*I.- Los ciudadanos que tengan mando de fuerza pública en el Estado;*

*II.- Los funcionarios de la Federación, los titulares de las dependencias básicas y de las entidades de la organización administrativa del Ejecutivo y los ayuntamientos, los Consejeros del Poder Judicial, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal Electoral y del Tribunal de Justicia Administrativa;*

*III.- Los jueces de primera instancia, los recaudadores de rentas, los presidentes municipales, los síndicos y los regidores;*

*IV.- Los ministros de cualquier culto religioso;*

*V.- Los consejeros y funcionarios electorales federales o estatales, a menos que se separen un año antes del día de la elección; y,*

*VI.- Los que se encuentren suspendidos de sus derechos políticos.*

*Los ciudadanos enumerados en las fracciones I, II y III pueden ser electos, siempre que se separen de sus cargos noventa días antes de la elección.<sup>89</sup>*

Además, se debe tener en cuenta que esta disposición se basa en el *principio de equidad electoral*, pues si bien habla expresamente de las prohibiciones, la posibilidad de contender, de los funcionarios con mando, magistrados y jueces, prevé la posibilidad de autorizar la contienda siempre y cuando estén separados del encargo al que pertenezcan con 90 días de antelación.

---

<sup>89</sup> *Ibíd*em, artículo 24.

Recordemos que la figura del diputado, histórica y actualmente es de gran valor y simbolismo para la preservación de una nación autónoma e independiente; motivo por el cual, se han establecido los medios y condiciones para que sus opiniones y actuaciones, siempre y cuando sean dentro del marco de la legalidad, sean respetadas por otras autoridades y reconocidas por el pueblo al que sirven.

Este es, precisamente, el contenido del artículo 27 de nuestro ordenamiento constitucional, que se maneja al tenor de las siguientes consideraciones:

*Los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, y no podrán ser reconvenidos por ellas.*

*El Presidente del Congreso velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros del mismo y por la inviolabilidad del recinto en donde se reúnan a sesionar.*<sup>90</sup>

La revista *Lex*, en su ejemplar número 114, publicada en el mes de diciembre del año 2004, señala que el *fuero constitucional* es definido por la jurisprudencia mexicana como una inmunidad del servidor público oponible al Poder Judicial, por la consignación del Ministerio Público por algún delito común<sup>91</sup>.

En este orden de ideas, al abordar este artículo el fuero constitucional y la libre manifestación de ideas, establece la protección de las manifestaciones de los diputados por el hecho de ser figura gubernamental, cuyas opiniones son de carácter irrefutable, no obstante, han surgido diversas opiniones en contra de la conservación de este privilegio ya que es contrario a lo establecido por la constitución federal, que en su artículo 3o señala:

*El estado mexicano contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la*

---

<sup>90</sup> *Ibíd.* Artículo 27.

<sup>91</sup> El fuero constitucional: FRENTE A LA NUEVA REALIDAD POLÍTICA DEL PAÍS, ejemplar electrónico, perteneciente al acervo de la Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, consultado el 26 de mayo de 2013, a las 17:23 hrs., disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3038/12.pdf>

*integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos...*<sup>92</sup>

En este sentido pues, es claramente contradictorio con el cuerpo constitucional federal que los diputados tanto locales como federales gocen de privilegios, aunque estos sean en razón de su posicionamiento como autoridad pública.

Empero, si bien es cierto que los diputados gozan de protección en cuanto a sus opiniones durante su encargo, lo cierto es que la constitución también prevé ciertas limitantes que sirvan de freno para su actividad desmedida o en perjuicio de la sociedad; así las cosas el artículo 28 de la constitución michoacana señala:

*Los diputados propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna comisión o empleo de la Federación, del Estado o del Municipio por los cuales se disfrute sueldo, a excepción de los de instrucción pública y beneficencia, sin licencia previa del Congreso.*

*En su caso, cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación.*

*La misma regla se observará con los diputados suplentes cuando estuvieren en ejercicio. La infracción a esta prohibición, se castigará con la pérdida del carácter de diputado.*<sup>93</sup>

La finalidad de este artículo es clara, la tarea del legislador conlleva una gran responsabilidad social, dado que las leyes que se emitan a través de su elaboración, tendrán afectación en toda la sociedad en general, por tanto, el legislador debe abocarse exclusivamente en la redacción de esas normas, sin distracción de alguna otra actividad que entorpezca el correcto desarrollo de su funciones.

---

<sup>92</sup> Inciso C, del Artículo 3º de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>93</sup> Op. Cit. nota 8, artículo 28.

Por tanto, la legislación es prohibitiva para el legislador que pretenda tener dos cargos al mismo tiempo, sirviendo incluso de freno para la avidez desmedida en que pudieran caer dichos funcionarios.

Penosamente, la realidad nos muestra nuevamente una cara distinta a la contemplada en el texto constitucional, ya que en muchas ocasiones el legislador dirige sus compromisos hacia otras actividades y delega sus responsabilidades en las personas que tiene a su cargo; no obstante, este tema será abordado más ampliamente en el siguiente capítulo, dentro del cual analizaremos precisamente los retos que ha presentado el poder legislativo en el estado.

### **2.2.2. ¿CÓMO SE INTEGRA EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN?**

Una vez que tenemos definido quienes pueden formar parte del congreso, toca el turno de analizar cómo es que estos integran el órgano creador de leyes en el estado de Michoacán. Para ello debemos remitirnos una vez más a la constitución de nuestro estado la cual en la sección primera, del capítulo II refiere la forma en que deberá integrarse el legislativo:

#### *SECCIÓN I*

##### *De la Formación del Poder Legislativo*

*Artículo 20. El Congreso del Estado se integra con representantes del pueblo, electos en su totalidad cada tres años, con opción de ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La elección se celebrará el primer domingo del mes de junio del año en que concluya su función la Legislatura.*

*Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.*

*El Congreso del Estado estará integrado por veinticuatro diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales*

*uninominales y dieciséis diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votados en una circunscripción plurinominal.*

*Artículo 21. Para la elección de los diputados de mayoría relativa, el Estado se dividirá en veinticuatro distritos electorales, cuya denominación y demarcación territorial señalará la ley.*

*Ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Este supuesto no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.*

*Artículo 22. El diputado suplente que haya ejercido el cargo de propietario, para efectos del artículo 20 de esta Constitución, se le contabilizará como un periodo.<sup>94</sup>*

### **2.2.3 ¿CADA CUANDO SE RENUEVA EL CONGRESO LOCAL?**

Como en la mayoría de los cargos de elección popular, los diputados tienen un periodo de duración en su encargo, que no podrá variar ni ser sujeto a reelección por un periodo inmediato siguiente, al respecto refirámonos a los artículos 29, 30 y 31 de la constitución de nuestro estado, para comprender con mayor profundidad lo que se establece en relación a esta disposición:

---

<sup>94</sup> *Ibíd.* Artículos 21 y 22.

## SECCIÓN II

### *De la reunión y renovación del Congreso*

*Artículo 29. El Congreso se renovará totalmente cada tres años, y se instalará el día quince de enero del año siguiente en que hubiere elecciones ordinarias.*

*Artículo 30. El Congreso no podrá abrir sus sesiones ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de la mayoría del número total de sus miembros. Si no se reuniere esa mayoría el día designado por la Ley, los diputados presentes exhortarán a los ausentes para que concurren, dentro de los ocho días siguientes. Si a pesar de ello no se presentaren, se llamará a los suplentes, quienes funcionarán durante sesenta días y si los suplentes no se presentaren en el mismo plazo de ocho días arriba señalado, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.*

*Se entiende también que los diputados que falten a cuatro sesiones consecutivas, sean del Pleno o en comisiones legislativas, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente del Congreso, se sancionarán conforme a la Ley.*

*Si no hubiese quórum para instalar el Congreso, o para que ejerza sus funciones una vez instalado, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los ocho días de que antes se habla.*

*Incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados, no se presenten, sin causa justificada a juicio del Congreso, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo.*

*También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.*

*En el Congreso del Estado, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista de candidatos respectiva, después de haberseles asignado los diputados que le hubieren correspondido.*

*Artículo 31. El Congreso sesionará por años legislativos, comprendidos del quince de enero al catorce de enero del año próximo.*

*En los meses de septiembre a diciembre, se ocupará de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos del año fiscal siguiente, decretando las contribuciones necesarias para cubrirlo. En el supuesto de que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos no sean aprobados por el Congreso, en el nuevo ejercicio fiscal se continuarán aplicando los ordenamientos vigentes en el año inmediato anterior, mientras se lleve a cabo la aprobación respectiva.*

*También se ocupará de revisar y dictaminar la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal y de las haciendas municipales, correspondientes al año anterior, así como la aplicación de los recursos públicos asignados a las entidades paraestatales y a otras que dispongan de autonomía.*

*La revisión y dictamen de las cuentas públicas se hará con base en el Informe de Resultados que para tal efecto realice la Auditoría Superior de Michoacán, en los términos de ley.<sup>95</sup>*

Al respecto se puede señalar que, en caso de ausencia injustificada de los diputados la constitución prevé, siempre y cuando sea por un periodo breve, la vacante del diputado ausente, sin dejar de realizar el apercibimiento necesario que señala que en caso de ausencia por un periodo notable de tiempo, el congreso procederá a declarar vacante el puesto del desertor y se procederá a llevar a cabo la designación del nuevo diputado.

---

<sup>95</sup> *Ibíd.* Artículo 31.

Es claro que lo anterior responde a la responsabilidad que el legislador debe al pueblo que lo nombró, así como al reconocimiento de honor que dado cargo representa para quien lo ostenta, ya que como es de recordar, son representantes sociales con la función de emitir las normas necesarias para regular las actuaciones de los diversos elementos de la sociedad.

#### **2.2.4 ¿CUALES SON LAS FACULTADES DEL CONGRESO LOCAL?**

El artículo 73 de la constitución federal contempla en un listado de cerca de treinta fracciones, las facultades de la máxima autoridad en materia legislativa; por su parte, la constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, hace lo propio dentro del artículo 44, desglosando a lo largo de treinta y ocho fracciones, las facultades que el congreso local tendrá en el estado:

*Artículo 44. Son facultades del Congreso:*

*I.- Legislar sobre todos los ramos de la administración que sean de la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que se expidieren, así como participar en las reformas de esta Constitución, observando para el caso los requisitos establecidos;*

*II.- Iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos, y secundar, cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las Legislaturas de otros Estados;*

Está es una facultad que si se ejerce es muy parecida a los exhortos, ¿Que quiero decir con esto? que los congresos estatales envían iniciativas al congreso de la unión, pero no recuerdo de cuatro legislaturas a la fecha un proyecto de esta naturaleza que haya prosperado.

*III.- Legislar sobre el fraccionamiento y expropiación de tierras, conforme a las bases que fija el artículo 27 de la Constitución General de la República; sobre educación, ejercicio de profesiones, salubridad y asistencia pública; protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.*

La facultad que aquí se expresa, se aterriza en las comisiones de dictamen relativas y que en la relación a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, el tema de la protección al ambiente y equilibrio ecológico se han vuelto muy activos, por decir del número de iniciativas que se están presentando en la materia.

*IV.- Crear municipios dentro de los límites territoriales de los existentes, lo que deberá hacerse conforme a estas bases:*

*a).- La solicitud de erección deberá presentarse por escrito ante el Congreso del Estado por un grupo de ciudadanos en número no menor al cincuenta por ciento más uno de los vecinos inscritos en el padrón electoral del territorio demandante que pretenda establecerse en nuevo Municipio; y con residencia en la localidad de tres años, cuando menos;*

*b).- La solicitud deberá contener un expediente técnico con el diagnóstico económico, social, político; los proyectos de plan de desarrollo municipal, desarrollo urbano, desarrollo sustentable y presupuesto de ingresos y egresos que garantice su existencia económica y administrativa, así como que el municipio de que se escinda, pueda seguir subsistiendo sin grave menoscabo de su hacienda municipal, además de la estructura organizacional propuesta;*

*c).- La fracción territorial que haya de constituirse en nuevo municipio, debe contar con una población no menor de cuarenta mil habitantes;*

*d).- Que el poblado que se elija como cabecera municipal tenga una población no inferior a veinte mil habitantes y cuente con la infraestructura, que garantice la prestación de los servicios públicos; y,*

*e).- El Congreso debe solicitar la opinión del ayuntamiento de cuyo territorio pretenda formarse la nueva circunscripción municipal, así como la del Gobernador, quienes deberán emitirla dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha en que les fuere requerida.*

V.- Agrupar dos o más Municipios en uno solo, cuando a su juicio no reúnan las condiciones expresadas en la fracción anterior. El acuerdo debe ser aprobado por las dos terceras partes de los Diputados presentes;

VI.- Facultar al Ejecutivo, con las limitaciones que estime necesarias, para que por sí o por apoderado especial, represente al Estado en actos o contratos para los que no esté facultado expresamente por esta Constitución;

VII.- Fijar la jurisdicción política, administrativa y judicial del Estado;

VIII.- Dictar normas para la administración, conservación y enajenación de los bienes del Estado.

IX.- Expedir leyes en materia de Hacienda, tanto en lo relativo al Estado como al Municipio. Estas leyes en ningún caso podrán ordenar que el Estado disponga de los fondos municipales;

X.- Aprobar las leyes de ingresos de los municipios, así como revisar, fiscalizar y dictaminar las cuentas públicas de las haciendas municipales;

X-A.- Expedir las leyes en materia municipal que tengan por objeto establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones II y V del artículo 123, como el último párrafo del artículo 130 de esta Constitución;

*d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, el Congreso considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.*

*e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes;*

*X-B.- Emitir las normas que establezcan los procedimientos para resolver los conflictos que se presenten entre los municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) de la fracción anterior;*

*XI.- Legislar en materia de ingresos del Estado, y analizar y discutir anualmente el Presupuesto de Egresos, así como revisar, fiscalizar y dictaminar la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal. De igual manera, revisar, fiscalizar y dictaminar sobre la aplicación de los recursos otorgados a las entidades paraestatales y otros que dispongan de autonomía.*

*El Congreso deberá aprobar en el presupuesto de egresos del ejercicio las partidas necesarias para solventar las obligaciones incurridas en ejercicios anteriores y pagaderas en dicho ejercicio, que constituyan deuda pública del Estado o de las entidades paraestatales que cuenta con la garantía del Estado, conforme a lo autorizado por las leyes y los decretos correspondientes, y aquéllas que se deriven de contratos de proyectos para prestación de servicios aprobados por el Congreso conforme a las leyes aplicables;*

*Para la revisión de las cuentas públicas, el Congreso se apoyará en la entidad de fiscalización superior, que se denominará Auditoría Superior de Michoacán. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las*

*partidas respectivas o no existiere exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.*

*Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos, egresos, patrimonio y deuda, para los poderes del Estado y sus Municipios, así como los organismos que por disposición de ley se consideren autónomos y cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes de la materia a fin de garantizar su armonización.*

*XII. Dar las bases para que el Ejecutivo y los Ayuntamientos contraten deuda pública y afecten como garantía, fuente de pago o de cualquier otra forma los ingresos que les correspondan, en los términos establecidos en las leyes correspondientes y con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*XIII.- Pedir cuentas al Ejecutivo de la recaudación e inversión de los caudales públicos cuando lo estime conveniente. Esta revisión tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

*XIV.- Legislar sobre toda clase de aranceles;*

*XV.- Vigilar, por conducto de la Comisión correspondiente, el correcto funcionamiento y rendimiento de la Auditoría Superior de Michoacán.*

*XVI.- Crear y suprimir los empleos públicos, según lo exijan las necesidades de la administración así como aumentar o disminuir los emolumentos de que éstos*

*gozan, teniendo en cuenta las condiciones de la hacienda pública, y nombrar y remover libremente a los empleados del Poder Legislativo;*

*XVI bis. Legislar en materia de políticas de sueldos, salarios y prestaciones, bajo los principios de racionalidad, austeridad, proporcionalidad, equidad, certeza y motivación, que eviten excesos y discrecionalidad de las autoridades, garantizando la participación de órganos colegiados en la definición de criterios, políticas y lineamientos en la materia. A lo que se sujetarán los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos y entidades de la Administración Pública Paraestatal.*

*XVII.- Conceder honores, premios y recompensas a las personas que presten servicios eminentes a la República o al Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes*

*XVII Bis.- Conceder pensiones, en casos de excepción, conforme a los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes.*

*XVIII.- Citar a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, centralizada y paraestatal, para que informen cuando se discuta una ley, decreto o asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades;*

*XIX.- Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender ayuntamientos o consejos municipales en su caso, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros de conformidad con la Ley.*

*Los miembros de los ayuntamientos y, en su caso, de los concejos municipales, tendrán siempre oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.*

*En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, el Congreso designará de entre los vecinos, a los miembros de los concejos municipales que concluirán los períodos respectivos; estos concejos, estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;*

*XX.- Designar a las personas que han de integrar los ayuntamientos o los concejos municipales, en su caso, cuando falte definitivamente alguna de ellas, por cualquier causa, y no sea posible que los suplentes electos entren en funciones. Los ciudadanos designados deberán cumplir los requisitos de elegibilidad que para el cargo respectivo establezca esta Constitución y las leyes de la materia;*

*XXI. Elegir, reelegir y privar de su encargo, a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, aprobar o negar las solicitudes de licencia y renuncia de los mismos.*

*XXI A. Elegir al integrante del Consejo del Poder Judicial que le compete.*

*XXI B. Privar del cargo a los integrantes del Consejo del Poder Judicial, por las causas establecidas en el artículo 77 de esta Constitución.*

*XXII.- Privar de su puesto a los magistrados reelectos del Supremo Tribunal de Justicia, de plano y sin substanciación de procedimiento, a la conclusión de los períodos constitucionales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros;*

*XXIII. Nombrar a las personas que cubran las vacantes temporales de alguno de los magistrados que integran el Tribunal Electoral del Estado;*

*XXIII A. Elegir, reelegir y privar del encargo, a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, aprobar o negar las solicitudes de licencia y renuncia de los mismos.*

*XXIII bis.- (DEROGADO)*

*XXIV.- Conceder las licencias que soliciten para separarse temporalmente de sus cargos, y admitir o rechazar las renunciaciones que hagan de sus respectivos puestos los diputados y los funcionarios y empleados que fueren de su nombramiento. Igualmente, aceptar o rechazar la renuncia que presente el Gobernador del Estado, o las licencias que éste solicite para separarse de sus funciones por más de treinta días;*

*XXV.- Designar Gobernador interino del Estado cuando la separación del titular sea mayor de treinta días;*

*XXVI.- Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 105 de esta Constitución.*

*Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos y erigirse en Jurado de Sentencia, para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 108 de esta Constitución.*

*Las declaraciones y resoluciones del Congreso del Estado son inatacables;*

*XXVII.- Expedir la Ley Orgánica del Congreso y dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interno;*

*XXVIII.- Comunicarse con el Ejecutivo o Judicial por medio de comisiones de su seno;*

*XXIX.- Expedir convocatoria a elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de diputados;*

*XXX.- Conceder, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, amnistías o indultos por delitos que deben conocer o hayan conocido los tribunales del Estado;*

*XXXI.- Establecer el juicio de jurados para los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público y cuando lo creyere conveniente, respecto a los demás delitos;*

*XXXII.- Aprobar o rechazar las concesiones otorgadas y los contratos de interés general celebrados por el Ejecutivo del Estado;*

*XXXIII.-Rehabilitar, con arreglo a la ley, a las personas a quienes se haya impuesto como pena, la pérdida o suspensión de los derechos de ciudadanía, civiles o de familia;*

*XXXIV.- Expedir todas las leyes que sean necesarias a fin de hacer efectivas las facultades anteriormente expresadas, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes del Estado;*

*XXXV.- Someter a referéndum las leyes y decretos que considere sean trascendentales para el orden público o el interés social del Estado, conforme a los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. No podrán ser objeto de referéndum las reformas a esta Constitución, normas de carácter tributario o fiscal, de Egresos y las relativas a la regulación interna de los órganos del Estado;*

*XXXVI. Ratificar el nombramiento del Procurador General de Justicia que haga el Gobernador del Estado.*

*XXXVII. Solicitar al Gobernador del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, la remoción del Procurador General de Justicia.*

*XXXVIII. Las demás que le confiera expresamente esta Constitución.*<sup>96</sup>

Esta es una facultad con la que cuenta el congreso, sin embargo aunque hay varias solicitudes de comunidades para elevar su estatus a municipio, lo cual ha quedado en comisiones, el argumento es más programático que jurídico.

## **2.2.5 ANALISIS CONTRASTATIVO ENTRE EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN**

De lo anterior podemos resumir que, el Poder Legislativo en nuestro país se integra por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, juntas dan origen a lo que conocemos como el Congreso de la Unión; mientras que en los Estados que forman parte de la federación, el Poder Legislativo lo integran los Diputados locales reunidos en un Congreso del Estado.

Para la elección de los diputados, tanto federales como locales, se cuenta con un conjunto de normas y procedimientos que se utilizan para que, por medio del voto se cubran los cargos o escaños legislativos.

En este sentido los requisitos que exigen tanto la constitución federal como la local son muy similares, estas normas determinan los requisitos para que un ciudadano pueda ser elegido diputado; por otra parte, para ser candidato a diputado es necesario que alguno de los partidos políticos registrados ante el Instituto Nacional Electoral -anteriormente conocido como IFE- lo postule.

De tal manera encontramos necesario referirnos a un tema tan crucial como el de las candidatos independientes, por ello transcribimos la última reforma constitucional al artículo 35 fracción II, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09-08-2012, el cual cita la posibilidad de que los ciudadanos que así lo decidan puedan aspirar al cargo de elección popular ante el registro de

---

<sup>96</sup> *Ibíd*em, artículo 44.

candidaturas independientes, creando un parte aguas en la política mexicana contemporánea:

*Son derechos del ciudadano:*

*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.*

Por lo tanto y con el espíritu de armonizar el contenido jurídico local con la constitución federal en material, los legisladores michoacanos han tenido a bien darle seguimiento al tema de las candidaturas independientes mediante las reformas presentadas al artículo 13 párrafo cuarto de la constitución del estado, mediante la iniciativa de Decreto presentado por los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana, y Puntos Constitucionales con fecha 22-05-2014, que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo:

Los partidos políticos tienen derecho a participar en las elecciones estatales, distritales y municipales, teniendo el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos principios. Los ciudadanos tendrán derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa. Los partidos políticos que no alcancen el 3 por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo, le será cancelado su registro.

A continuación, se detalla a través de un cuadro contrastivo<sup>97</sup>, algunos aspectos importantes para la conformación y desarrollo del poder legislativo, pero desde una actividad de carácter comparativo que nos permita identificar características distintas y en su caso semejanzas entre ambos ordenamientos.

De esta forma, veremos cómo se define el poder legislativo en ambas constituciones, la manera en que es abordada la cuestión del fuero político para los integrantes de este poder y finalmente la forma en que la constitución federal y la del estado de Michoacán explican la realidad de los grupos parlamentarios, añadiendo a cada uno de ellos el comentario respectivo que coadyuve para analizar ciertos aspectos a considerar dentro de las mismas.

FEDERAL	MICHOACÁN
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DEL PODER LEGISLATIVO</b></p> <p>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.</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPITULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DEL PODER LEGISLATIVO</b></p> <p>Artículo 19.- Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará: Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.</p>

Como hemos visto con anterioridad en nuestro país la adopción de un gobierno basado en la división de poderes es parte de una decisión necesaria más que concientizada, es decir, históricamente México venía de un gobierno absolutista que poco respetaba la decisión u opinión popular, por lo que al momento de alcanzar su libertad optó por no depositar el poder en manos de una sola persona, sino de tres figuras que de manera responsable desempeñaran las facultades que

<sup>97</sup> Contraste realizado entre la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

se les habían conferido al tiempo que vigilaban el desarrollo de las actividades de los otros dos poderes fungiendo como un vigilante constante del correcto ejercicio del poder.

Es por esta razón que en la Constitución Federal encontramos que parte de todo el poder es depositado en un Congreso General, mismo que tiene la obligación principal de legislar o dicho de otro modo, llevar a cabo el procedimiento para la creación de las leyes; sin embargo, es curioso que al contrastar el texto federal con el de nuestro estado, podemos encontrar una pequeña y casi insignificante diferencia en cuanto a la redacción de ambos.

La mayoría de los estados toman su forma de gobierno del modelo federal, y por ello a su interior también tienen tres poderes que son homónimamente identificados con los federales, pero a una escala local, lo curioso aquí es que la constitución del estado hace referencia a una asamblea más que a un congreso y si bien, en el estado si se le reconoce como tal, cabe preguntarse ¿Por qué en la redacción constitucional no se denomina también congreso? Al parecer el hecho de que se le llame Asamblea conlleva a la idea de una inferioridad ante la figura del congreso.

Pues si bien es cierto, los estados son libres y soberanos, se constriñen a una federación que tiene poderes mayormente facultados que los propios de las entidades.

Es por ello que en la constitución federal encontraremos explícitamente citado un Congreso General, es decir, que abarca la totalidad del territorio en lo general y por lo que respecta a cada municipio; mientras que en la constitución del estado hablaremos, al menos dentro del texto constitucional de una asamblea, pues esta representa sí parte del poder del estado pero a una menor escala, la cual queda obligada por la supremacía del Poder Legislativo Federal.

<p><b>LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b></p> <p><b>ARTICULO 11.</b></p> <p>2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.</p> <p>3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.</p>	<p><b>LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO</b></p> <p><b>ARTÍCULO 5.</b></p> <p>Los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.</p> <p>Ningún diputado podrá ser procesado por delitos del orden común o federal, sin que el Congreso erigido en Jurado de Sentencia, declare si es de proceder la formación de causa. En los juicios del orden civil no se requiere declaración de procedencia. Cuando la denuncia, querrela, acusación o requerimiento del Ministerio Público, sea contra un diputado, éste deberá ausentarse del Pleno durante el tiempo que se verifique la sesión en que se debatirá la declaración de procedencia.</p>
---	---

Primeramente debemos recordar que el fuero es un privilegio del que gozan los funcionarios, en este caso los integrantes del poder legislativo, que los protege en caso de cometer alguna irregularidad durante el ejercicio de sus funciones; esta prerrogativa ha sido duramente criticada tanto por estudiosos del derecho

parlamentario como por los propios integrantes de la sociedad. Sin embargo, no se ha hecho nada por cambiar este artículo que formaba parte de los fueros concedidos desde tiempos independentistas.

Esta protección no es absoluta ya que los legisladores pueden ser separados de su cargo o bien quedar exentos de este fuero en caso de que se determine que su conducta ha sido extremadamente grave y por lo tanto no puede esperar a la terminación de su encargo para enjuiciarse y a fin de resolver este tipo de cuestiones se ha creado el juicio político que es el recurso que tienen los integrantes del poder legislativo para desaforar a un legislador y ponerlo a la orden de la justicia ordinaria.

En un primer momento la constitución federal parece ser bastante clara en cuanto a las condiciones en las que se perderá el fuero, la constitución del estado señala con más precisión qué casos quedan soslayados por el fuero y cuáles no, como en el caso de los de orden civil.

Lo anterior es comprensible, si recordamos que el legislador, aún en ejercicio de sus funciones, tiene obligaciones de carácter personal, que no se exentan por su carácter de funcionario, por ejemplo, la pensión alimenticia, las herencias, el cumplimiento de contratos, etc., es por ello que los juicios de carácter civil permanecen dentro de los supuestos en los que el fuero no ejerce fuerza alguna.

<p style="text-align: center;"><b>CAPITULO TERCERO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS</b></p> <p><b>ARTICULO 26.</b></p> <p>1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el Grupo</p>	<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO CUARTO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS</b></p> <p><b>ARTÍCULO 12.</b></p> <p>Los grupos parlamentarios son las formas de organización que adoptarán</p>
--	---

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. 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.

(...)

4. En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste.

6. Los grupos parlamentarios con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

#### **ARTICULO 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

los diputados que pertenezcan a un mismo partido político, los que deberán coadyuvar al buen desarrollo del proceso legislativo.

#### **ARTÍCULO 13.**

Podrán constituir un Grupo Parlamentario dos o más Diputados, el que deberá llevar la denominación del Partido. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por Partido Político representado en el Congreso.

#### **ARTÍCULO 16.**

La integración, funcionamiento y disolución de los grupos parlamentarios, se regirá por la presente Ley, su reglamento, los estatutos internos de cada Partido Político y las normas internas de cada Grupo parlamentario.

#### **ARTÍCULO 17.**

Cuando se encuentren dos o más partidos políticos representados en el Congreso por un solo diputado, de éstos, quienes así lo consideren, podrán integrarse sólo como una Representación Parlamentaria, cuya atribución será que uno de ellos forme parte de la Junta y la Conferencia con

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

2. Durante el ejercicio de la Legislatura, el Coordinador del Grupo Parlamentario comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su Grupo. (...)

#### **ARTICULO 28.**

1. Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los Grupos Parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría, y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos.

#### **ARTICULO 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. (...)

3. La ocupación de los espacios y las curules en el Salón de Sesiones se hará de forma que los integrantes de

voz y voto ponderado.

La Representación Parlamentaria se tendrá por acreditada, con la manifestación expresa por escrito de los diputados que la integran.

#### **ARTÍCULO 18.**

Los coordinadores de los grupos parlamentarios serán designados conforme a los estatutos y lineamientos internos de cada partido político, y serán los conductos de coordinación con la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, las comisiones y comités del Congreso. Los vicecoordinadores de los grupos parlamentarios o quien sea designado por ellos, suplirán las ausencias temporales de los Coordinadores.

#### **ARTÍCULO 19.**

Durante el ejercicio de la Legislatura, el coordinador del Grupo Parlamentario 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 del Congreso llevará el registro del número

cada Grupo Parlamentario queden ubicados en un área regular y continua.

#### **ARTICULO 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.

de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones.

#### **ARTÍCULO 21.**

En ningún caso pueden constituir otro Grupo Parlamentario los diputados que se hayan separado de su grupo original, en todo caso podrán formar parte de la Representación Parlamentaria.

Ningún diputado podrá formar parte de más de un Grupo Parlamentario.

#### **ARTÍCULO 23.**

Los grupos parlamentarios, dispondrán de espacios adecuados en las instalaciones del Congreso, de asesores, personal y elementos materiales necesarios para el desempeño de su trabajo, de acuerdo a su representación cuantitativa y bajo el principio de equidad, de conformidad con el número de diputados con que contó al constituirse la Legislatura, y de acuerdo con lo que establezca el Presupuesto de Egresos del Congreso.  
(...)

Los grupos parlamentarios son parte importante en el desarrollo de las actividades legislativas al interior del congreso, muchas de las iniciativas se discuten a la luz de la ideología partidista de cada grupo y depende de las alianzas o enfrentamientos de cada grupo el avance o retroceso de la formación de una ley.

Sin embargo, ambas constituciones son aparentemente castas en cuanto a su concepción de grupo parlamentario, ya que señalan que éste es el conjunto de diputados según su afiliación de partido.<sup>98</sup>

Situación que en parte dista de la realidad; dentro del desarrollo de las actividades del legislativo podemos observar no con poca frecuencia que los integrantes de un partido forman alianzas con los integrantes del partido político opuesto o bien que abandonan al que debiera ser su grupo parlamentario para integrarse a las filas de un grupo distinto.

De esta forma es posible observar que la definición dada por la constitución en cuanto a grupo parlamentario, queda corta, ya que no solamente son los grupos que se forman por los diputados según su afiliación a un partido, sino que también puede depender de la ideológica del diputado.

Dicho lo anterior, es de considerar ampliar la definición anterior para quedar en los siguientes términos: son los grupos de diputados, que se forman al interior de la legislatura y que puede integrarse por su afiliación al partido o bien por el beneficio estratégico de los diputados que lo conforman con independencia de la afiliación original de los mismos. Así, se incorporaría la realidad al texto constitucional que en varias ocasiones parece ser un elemento ajeno a la misma.

Es importante analizar con mayor profundidad la realidad política del estado en cuanto a los grupos parlamentarios, por lo que una opinión más detallada será desarrollada en el título siguiente, como veremos a continuación.

---

<sup>98</sup> Artículo 26, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **2.2.6. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN**

Analizada el contexto legislativo del congreso en el estado y el país, es importante señalar que en el caso de nuestra patria y por ende en el de nuestro estado las candidaturas de los diputados quedan en manos de los partidos políticos.

Con respecto a las candidaturas según el principio de representación proporcional, los partidos políticos eligen a los candidatos de acuerdo a su lealtad y peso en el partido, a mayor fuerza, mejor posición en la lista plurinominal, de forma que los diputados electos bajo este principio, no representan la voluntad del pueblo, sino a la utilidad del partido.

Por su parte, los requisitos exigidos para ser diputados son mínimos, con lo que se pretende cumplir con el principio de equidad para que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de ser votados; no obstante al haber limitado que la postulación a dicho cargo sea preferencialmente conferida a los partidos políticos tanto por mayoría relativa como la proporcional, se está incumpliendo con el derecho de todo ciudadano de votar y ser votado, orillándolo a pertenecer a un partido político para efecto de llevar a cabo ese derecho, cuestión que en el futuro se modificara con la figura de los candidatos independientes.

Ahora bien, no hay que perder de vista que los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional en el momento de iniciar su trabajo como legisladores, tienen el mismo nivel, las mismas obligaciones y atribuciones que les confiere la legislación.

Es decir, son representantes de la nación, o del Estado, según sea federal o local, aun cuando los elegidos a través de las listas plurinominales no participen en elecciones populares, tienen las mismas atribuciones que los de mayoría relativa, pero no tiene ninguna obligación o relación con los votantes, pues no fueron elegidos por el pueblo, sino designados por su partido político.

En este orden de ideas, se puede afirmar que el sistema electoral mexicano no expresa la voluntad general de sus ciudadanos a través del voto, sino que un buen porcentaje opera como un producto para asegurar la mayoría de su partido en el congreso.

En cuanto a la conformación de los Grupos Parlamentarios y representaciones parlamentarias, en particular en el Congreso del Estado de Michoacán se presenta una específica singularidad respecto a la separación de dos diputados del Grupo Parlamentario del PRD, que sin haber renunciado a su partido político en un origen, pasan a formar parte de la Representación Parlamentaria ya existente conformada por los partidos: Partido del Trabajo (PT), Partido Nueva Alianza (PANAL) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y ocupando los puestos de Coordinador y Vicecoordinador ambos diputados perredistas.

Resulta importante apuntar que la legislación, tanto federal como local, es omisa por lo que a este supuesto se refiere, en cuanto que aquellos diputados que se separan de su Grupo Parlamentario original y siguen militando en su mismo partido político, siguen perteneciendo a su partido de origen, pero contradictoriamente encabezan una Representación Parlamentaria ajena a él, ejerciendo todos los derechos de este grupo parlamentario.

De esta forma, en la práctica, durante las actividades que resultan para la conformación de mayorías parlamentarias, la mencionada Representación Parlamentaria, se ha caracterizado por emitir su sufragio a favor de uno u otro partido político indistintamente, constituyéndose este voto como muy importante para aquél partido que espera ganar la votación; en general el voto de los diputados integrados en un Grupo Parlamentario o Representación Parlamentaria, se encuentra sujeto a los acuerdos tomados por su Coordinador.

En conclusión, el Poder Legislativo, federal y local, en ocasiones está sometido a presiones que no siempre son para beneficio de toda la ciudadanía y ésta, por su parte, es importante una cultura suficiente para exigir que los legisladores realicen iniciativas para promulgar leyes justas para todos, sumado a ello el alejamiento de

normas para establecer responsabilidades a los diputados que incumplan su labor como *representantes populares* cuestión que se debe robustecer.

## CAPITULO III

### HISTORIA Y CONGRESO

El siglo XIX tanto para Europa como para los territorios de ultramar es un periodo de gran trascendencia, es en este periodo en el que la metrópoli atraviesa por dos procesos importantes: el nacimiento malogrado de su estado liberal y por el otro, el proceso de pérdida del imperio colonial.<sup>99</sup>

La invasión napoleónica a España fue el motivo para que los españoles por primera vez en su historia llevaran a cabo la integración de unas Cortes en las que daban cabida a los representantes tanto de la corona como a los de los reinos, provincias e islas fuera de la península, a fin de lograr la recuperación de su gobierno.

Sin embargo, de lo que no se percataron fue de que esta acción tendría una gran repercusión en los reinos como el de la Nueva España, en el que se empezó a dibujar la idea de que el gobierno pudiera ser dirigido por ellos mismos sin necesidad de estar sometidos al gobierno de la corona.

Alentados por la independencia de las colonias americanas y por las nuevas ideas liberales gestadas en las Cortes de Cádiz, los americanos pretendieron formar un gobierno de libertades y democracia, en el cual, al contrario de su pasado en el cual el rey tenía la última palabra, el pueblo fuera el que propusiera las bases y la organización; de esta forma, comienzan a circular las primeras ideas de que la Nueva España puede ser independiente de la metrópoli y tras el grito que convocaba a la independencia de este territorio se empezaron a formar las

---

<sup>99</sup> Cruz Villalón Pedro, "El problema americano" en las primeras cortes liberales españolas (18010-1814), citado por Breña Roberto en *El primer Liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824*, Colegio de México, primera edición, México, D.F. 2006, pág. 28

primeras juntas y congresos constituyentes, con la finalidad de crear un nuevo estado, autónomo, libre y soberano frente a los demás estados y particularmente frente al Antiguo Régimen.

### **3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONGRESO FEDERAL. LA INFLUENCIA ESPAÑOLA**

La invasión napoleónica a España trajo consigo no solo la inestabilidad de la que hasta entonces había sido considerada una de las más grandes potencias del siglo XIX; la crisis provocada por la entrada y posicionamiento del ejército francés dio paso a la conformación de las primera juntas americanas que de manera provisional buscaban representar el poder autónomo de un reino decapitado.

Diversas juntas empezaron a formarse en el territorio europeo, juntas como las de Sevilla y Oviedo no tardaron en entrar en disputa por la adjudicación de la supremacía territorial, aunque ambas trataban de hacerse pasar por representantes de todas las demás juntas provinciales. Enviaron emisarios a las colonias americanas fin de negociar la fidelidad a la figura de Fernando VII, pero la respuesta de los criollos de estos territorios, fue distinta a la esperada.

Aunque el emblema de la monarquía seguía teniendo un gran peso en las colonias americanas, el rumor de que la península se encontraba atravesando por una dura batalla por recuperar su reino de manos de los franceses corrió rápidamente en las Américas; si bien muchas de estas noticias eran contradictorias entre sí, el sentimiento que esa situación despertó en la Nueva España fue de inseguridad y orfandad, por lo que al no saber la verdadera situación de su metrópoli las propuestas de tomar el gobierno en sus manos de manera provisional no se hicieron esperar.

De esta forma se empezó a recurrir a los cabildos abiertos, entendidas éstas como reuniones de notables convocadas por los cabildos en situaciones de

emergencia<sup>100</sup>. La manera de constituirse de estos cabildos era muy variada, en algunos lugares los cargos eran ofertados, provocando que únicamente los de mejor posición económica tuvieran acceso a esos puestos, mientras en otros sí se incluía a personas del pueblo con lo cual se menguaba la desigualdad en dichos organismos.

Las propuestas para la formación de juntas provisionales encargadas del gobierno en nombre de Fernando VII persistieron en los territorios de ultramar, sin embargo, las juntas peninsulares se dieron cuenta del riesgo que corría la supremacía de la corona si se autorizaban dichas reuniones, oponiéndose de manera tajante a la conformación de las mismas, con lo que provocaron el descontento de los territorios americanos.

Pese a lo anterior, cabildos como el de Buenos Aires, Caracas e incluso México intentaron formar sus propias juntas, sin tener éxito ya que hay que recordar que en su mayoría los cabildos estaban integrados por españoles que rechazaban la idea de autonomía de las colonias de España en las américas. En lugar de esto, las diversas juntas españolas optaron por conformar una Junta Central, órgano de poder en el cual se centraron las esperanzas de recuperar el territorio español arrebatado por los franceses.

Integrada por cerca de treinta y cuatro individuos de diversas clases y orígenes, la junta central se constituyó como el punto de reunión de los representantes de las diversas juntas creadas en todo el reino y fuera de él, aunque carente de la fuerza suficiente para retomar las riendas del gobierno; empero, podemos decir que es esta junta el primer intento de formación de un congreso posteriormente a la invasión de Francia en España y que incluía, al menos en idea, a los territorios americanos.

Uno de los principales objetivos de la junta fue la expedición de la convocatoria para las cortes, que posteriormente se encargarían de elaborar la constitución del

---

<sup>100</sup> Breña Roberto, *Op. Cit. nota 1* pág. 87.

nuevo liberalismo español. La idea original propuesta por Jovellanos, era de una corte dividida en jerarquías, sin embargo la idea de Calvo de Rozas de una cámara uniinstancial prevaleció en el desarrollo de las mismas. Además, al margen de la preparación de la convocatoria la Junta se encargó de preparar diversos temas para presentarlos en su momento a las Cortes, si bien, nunca se pidió la opinión directa de las colonias españolas en América, sí se tocaron varios temas respecto a los abusos de las autoridades peninsulares en esos territorios.

De esta forma, como señala Roberto Breña: “en lo que respecta a América, la Junta Central representa el primero intento por llevar a los territorios ultramarinos por un senda política que rompía de manera radical con los moldes que habían regido las relaciones entre la metrópoli y sus colonias durante tres siglos”.<sup>101</sup>

No obstante, un gran detalle pasó por inadvertido de la mente de los españoles: al invitar a los territorios de ultramar a mandar representantes estaban admitiendo la igualdad entre peninsulares y americanos.<sup>102</sup> Las consecuencias de lo anterior no se previeron por los peninsulares, criollos americanos estaban convencidos de que podían llevar el gobierno por su cuenta y la Junta Central formada en España solo servía de ejemplo para la futura formación de un congreso en la América emancipada.

Así pues, para cuando se proclamaba la lucha por la independencia de la Nueva España en 1810, los insurgentes tenían claro que podían obtener la autonomía de la metrópoli y en base al ejemplo Español, el primer paso que debían seguir era la conformación de una junta provisional que llevara las riendas del territorio revelado hasta su consolidación como estado independiente.

De no haber sido por la invasión francesa, las colonias americanas no hubieran recibido indirectamente las ideas de autonomía de España y mucho menos hubieran decidido tomar por ellos mismos el mando de su gobierno, ya que como

---

<sup>101</sup> *Ibidem* pág. 99

<sup>102</sup> Guerra, *Imaginario y valores de 1808, en Modernidad e independencia*, citado por Breña Roberto en *El primer Liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824*, Colegio de México, primera edición, México, D.F. 2006, pág. 100.

señala Blanco White: “de no haber sido por la invasión napoleónica, el imperio americano hubiera gozado de muchos años más de tranquilidad”.<sup>103</sup>

Sin embargo, él hubiera no existe y la semilla de la autonomía ya estaba implantada en las mentes de los insurgentes americanos que buscaban la conformación del primer organismo que representara y diera forma a sus ideales de reconocimiento, igualdad y libertad.

### **3.1.1. EL PRIMER CONGRESO NOVOHISPANO**

Poco después del pronunciamiento de independencia, se estableció la necesidad de ir dotando de identidad al naciente estado y para ello, era claramente necesaria la conformación de un órgano encargado dirigir el rumbo de la nueva nación y, en su momento, devolver a la sociedad la estabilidad perdida con el levantamiento en armas.

Si bien, se atribuye la idea originaria de crear un congreso en el territorio sublevado al peruano fray Melchor de Talamantes en 1808, lo cierto es que su idea fue imitada por ilustres personajes posteriores como el propio Hidalgo en 1810 o Rayón un año más tarde con su Junta Nacional Gubernativa<sup>104</sup>, aunque en el caso de este último ha creado confusión por considerarse por varios autores que, dado su carácter, no se trata de un congreso como tal.

No obstante, la idea planteada previamente por éstos líderes insurgentes se vio materializada a manos de José Ma. Morelos, quien trató de reunir los esfuerzos de los diversos líderes de dicho movimiento, entre ellos diversos abogados y canonistas, a fin de formar un proyecto de organización que rompiera las ataduras con el gobierno Español.

---

<sup>103</sup> Blanco White, *Antología de obras en español*, citado por Breña Roberto, *Ibíd*em, pág. 82.

<sup>104</sup> Morelos y el Congreso, Artículo presentado por Carlos Herrejón Peredo, del Colegio de Michoacán, en el IX Seminario Internacional: Juntas, Asambleas y Congresos Constituyentes en la Independencia de Hispanoamérica, el día 23 de mayo de 2013.

La idea del congreso planteada por Carlos María de Bustamante, atrajo la atención de Morelos quien advirtió en éste grandes ventajas en su instauración; primeramente, se tendría mayor representación de las provincias en los asuntos del gobierno, del mismo modo, facilitaría la división de poderes y finalmente daría lugar a la incorporación de personal suficiente para resolver los diversos asuntos que, en ese momento, se daban en el país.

De esta forma, el 28 de junio de 1813, se emitió la primera convocatoria para la formación de un congreso constituyente, mismo que dada la situación de guerrillas en el país tuvo que ser trasladado varias veces; la primera traslación que sufrió fue de Chilpancingo a Tlacotepec, posteriormente pasó por Tetela, Ajuchitán, Huetamo, Ario, Uruapan, Tiripitio<sup>105</sup> y llegando finalmente a instalarse en Apatzingán.<sup>106</sup>

Dicho congreso estaba integrado por cinco diputados en propiedad y tres suplentes por México, Puebla y Veracruz<sup>107</sup>, quienes para ser electos debían ser ciudadanos ilustrados, rectos y trabajadores, quedando Rayón, Berdusco y Liceaga para las provincias de Guadalajara, Michoacán y Guanajuato respectivamente, José María Murguía para la de Oaxaca, y fue José Manuel Herrera por Tecpan, así como Carlos María de Bustamante por México, José María Cos por Veracruz y Andrés Quintana Roo por Puebla.

Todos eran hombres de cultura y vastos conocimientos, o como señala Patricia Galeana: “todos tenían la suficiente preparación, unos más que otros; todos estaban compenetrados de la necesidad de dar a la nación su norma fundamental que la definiera como un país soberano, independiente, estructurado política y

---

<sup>105</sup> En el estado de Michoacán se encuentran dos poblaciones con nombre similares: Tiripitio y Tiripetio, situación que ha causado gran confusión entre los historiadores de esta época; no obstante, dada la ruta del desplazamiento del constituyente, se ha llegado a la conclusión de que el lugar en el que estuvo este órgano de gobierno fue el primero de ellos, es decir, Tiripitio, una pequeña población cercana al municipio de Tuzantla, en el estado de Michoacán.

<sup>106</sup> Torre Villar, Ernesto de la, *La constitución de Apatzingán y los creadores del estado mexicano*, citado por Rabasa Emilio en *Historia de las constituciones mexicanas*, Universidad Autónoma de México, 1ra. Reimpresión de la Tercera Edición, México D.F., 2002, pág. 6

<sup>107</sup> Cruz Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, Editorial Oxford, Segunda edición, México, D.F., 2000, pág. 616.

jurídicamente dentro de la modernidad y que otorgara a la sociedad liberal, justicia, bienestar y garantías para sus personas y bienes.”<sup>108</sup>

De esta forma, el objetivo principal de esta organización fue la redacción de un texto constitucional, sin embargo, también durante las labores de este congreso que se expidió también el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional, con la que se establecía como forma de gobierno republicano, concluyendo con la sanción del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, cumpliendo con ello la tarea encomendada, y estableciendo de manera formal en el capítulo III lo relativo al congreso de la siguiente manera:

### *CAPITULO III*

#### *Del supremo congreso*

*ARTÍCULO 48. El supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad.*

*ARTÍCULO 49. Habrá un presidente y un vicepresidente, que se elegirá por suerte cada tres meses, excluyéndose de los sorteos los diputados que hayan obtenido aquellos cargos.*

*ARTÍCULO 50. Se nombrarán del mismo cuerpo, a pluralidad absoluta de votos, dos secretarios, que han de mudarse cada seis meses, y no podrán ser reelegidos hasta que haya pasado un semestre.*

*ARTÍCULO 51. El congreso tendrá tratamiento de majestad, y sus individuos de excelencia, durante el tiempo de su diputación.*

*ARTÍCULO 52. Para ser diputado se requiere: ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con*

---

<sup>108</sup> Galeana Patricia, México y sus constituciones, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, D.F. 2003, pág. 43.

*servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.*

*ARTÍCULO 53. Ningún individuo que haya sido del supremo gobierno, o del supremo tribunal de justicia, incluso los secretarios de una y otra corporación, y los fiscales de la segunda, podrá ser diputado hasta que pasen dos años después de haber expirado el término de sus funciones.*

*ARTÍCULO 54. Los empleados públicos que ejerzan jurisdicciones en toda una provincia, no podrán ser elegidos por ella diputados en propiedad; tampoco lo interinos podrán serlo por provincia que representen, ni por cualquier otra, si no es pasando dos años después que hayan cesado su representación.*

*ARTÍCULO 55. Se prohíbe también que sean diputados simultáneamente dos o más parientes en segundo grado.*

*ARTÍCULO 56. Los diputados no funcionarán por más tiempo que el de dos años. Estos se contarán al diputado propietario desde el día que termine el bienio de la anterior diputación; o siendo el primer diputado en propiedad, desde el día que señale el supremo congreso para su incorporación, y al interino desde la fecha de un nombramiento. El diputado suplente, no pasará del tiempo que corresponda al propietario por quien sustituye.*

*ARTÍCULO 57. Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación.*

*ARTÍCULO 58. Ningún ciudadano podrá excusarse del encargo de diputado. Mientras lo fuere no podrá emplearse en el mando de armas.*

*ARTÍCULO 59. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por*

*los delitos de herejía y por los de apostatía, y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.*<sup>109</sup>

De esta forma, se quedó integrado y reconocido formalmente el congreso, como un órgano de dirección del buen gobierno, que velaría siempre y en todo momento por la conservación de la libertad e identidad mexicana, incluso entre sus propios estados, para lo cual la representación ante el mismo jugaba un papel integrante y decisivo. La historia de los congresos había comenzado y su evolución no se detendría en los siguientes capítulos de la historia nacional mexicana.

### **3.1.2. LOS PRIMEROS CONGRESOS DEL MÉXICO INDEPENDIENTE**

La derrota de Morelos en Valladolid a manos de Félix María Calleja culminó con su fusilamiento el 22 de noviembre de 1815, del mismo modo que unos días antes, el congreso había sido disuelto por uno de sus propios líderes insurgentes, Manuel Mier y Terán; de esta forma se puso fin a uno de los más esperanzadores proyectos no sólo para Morelos, sino para todos los constituyentes reunidos en torno a la conformación el nuevo estado.

A la muerte del caudillo muchos de los integrantes del Congreso instaurado por Morelos, aceptaron el indulto ofrecido por la Corona, motivo por el cual se separaron de dicha corriente y en pie de guerra solamente quedaron pocos grupos de guerrilleros convencidos de que aún había algo por hacer; entre estos grupos destacaban los encabezados por Osorno, Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero<sup>110</sup>, que si bien habían dejado de ser una amenaza para el gobierno, seguían siendo una molestia que se tendría que eliminar.

Mientras tanto en España Fernando VII había recobrado el poder, por lo cual había tomado la decisión de volver a conquistar las colonias sublevadas; de esta forma el gobierno español preparó a un ejército que debía ir a inspeccionar la

---

<sup>109</sup> Carbonell, Miguel, Cruz Barney, Oscar, *et al*, *Constituciones Históricas de México*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 2002, , pág. 300.

<sup>110</sup> Cruz Barney, Oscar, Op. Cit. nota 9, pág.617.

situación en la Nueva España. No obstante este ejército se reveló en apoyo a los liberales españoles logrando así el restablecimiento de la Constitución de Cádiz en 1820.<sup>111</sup>

El restablecimiento de ésta constitución en la Nueva España provocó reacciones diversas, mismas que se manifestaron mediante reuniones celebradas en la iglesia conocida como la Profesa, en la cual los grupos privilegiados comunicaban sus posturas al respecto del nuevo gobierno y la situación existente en el país.

A través de estas reuniones conocidas posteriormente como las Juntas de la Profesa, los convocados lograron que el Virrey Juan Ruiz de Apodaca nombrara a Iturbide comandante del ejército que se encargaría de acabar con los grupos rebeldes que se levantaban a favor de la libertad.

No obstante para ese momento Guerrero, quien había rechazado el indulto ofrecido por la corona y actualmente se encontraba al mando de los grupos insurgentes, ya tenía control sobre la mayor parte de la zona del sur del país, sin embargo no vaciló en alentar a los demás jefes militares a unirse a sus filas y unir fuerzas a favor de la independencia de México.

Las fuerzas de Guerrero iban avanzando y conforme Iturbide se proponía acabar con ellos perdían fuerzas y presencia en la mayor parte del país, fue en ese momento en el que desistió de continuar con su batalla y ofreció a los ejércitos de Guerrero una alianza la cual sería conocida posteriormente como Plan de Iguala.

Este pacto establecía la formación de un imperio mexicano liderado por Fernando VII o algún príncipe de la corona española designado por éste, al tiempo que establecía una monarquía constitucional, con plena independencia del país, y la igualdad de todos los habitantes ante la ley y el gobierno.<sup>112</sup> Para agosto de 1821, cuando el recién nombrado Jefe Político Superior Juan O'Donojú llegó al país se encontró con la sorpresa de que, a excepción de Veracruz, Acapulco y otras pocas

---

<sup>111</sup> Brom Juan y Duval H., Dolores, *Esbozo de Historia de México*, Editorial Grijalbo, Séptima Reimpresión, México, D.F. 2006, pág. 147.

<sup>112</sup> Fernández Ruíz Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. 2003, pág. 132.

ciudades, en la mayor parte del territorio se había aceptado el Plan de Iguala; ante dicha situación era evidente que la monarquía española no tenía mucho por hacer.

Desalentado por la clara desventaja que tenía ante los regimientos de Iturbide, el 24 de agosto de 1821, el enviado español Juan de O'Donojú firmó con Iturbide un documento considerado la extensión del Plan de Iguala, en el que se reconocía la independencia de un nuevo estado organizado de manera bipartita en dos poderes, ejecutivo y legislativo, del mismo modo en que estableció que ante la negativa de Fernando VII a aceptar ser la cabeza del ejecutivo, las cortes serían las encargadas de designar al representante de dicho poder.<sup>113</sup>

Así las cosas, el 27 de septiembre de 1821, el Ejército Trigarante<sup>114</sup>, entró a la ciudad de México encabezado por Iturbide, en donde junto con O'Donojú y algunos representantes criollos firmaron el Acta de Independencia, con la cual se formalizaba la independencia del país y se le daba a México su tan anhelada libertad, aunque tendría que pasar un año para que España reconociera la calidad del nuevo estado mexicano.

De esta forma, al consumarse la independencia en 1821, el gobierno provisional convocó a la elección de un Congreso Constituyente, que trabajaría en base al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, asumiendo el poder legislativo y que más tarde establecería la monarquía constitucional como sistema político, a la par que designaba como Emperador de México a Agustín de Iturbide, sin saber que ésta decisión los llevaría a su propia disolución.

No obstante, mientras se llevaba a cabo la conformación formal del congreso, se permitió el depósito del poder legislativo en un órgano de carácter temporal, conocido como Soberana Junta Provisional Gubernativa; esta junta estaba integrada por cuarenta miembros de corriente de pensamiento definida. Se trataba de españoles que habían permanecido en el país, así como integrantes del clero,

---

<sup>113</sup> Ídem

<sup>114</sup> El ejército comandado por Agustín de Iturbide, fue conocido como el ejército Trigarante o de las Tres garantías toda vez que postulaba el catolicismo, el imperio y la independencia, como principales ejes rectores del nuevo gobierno.

que dada su buena posición económica y orígenes eran identificados con el nombre de *borbones*.

La influencia del pensamiento de este grupo logró permear más allá de la Junta Provisional, y para la conformación del congreso establecieron ciertos requisitos que les permitieran continuar en la élite del poder sin problema alguno: “Al convocarse el supuesto congreso constituyente, se hizo en la forma que convenía al borbonismo, exigiéndose como requisito para los futuros diputados, el que fueran eclesiásticos seculares, militares, letrados, o con conocimientos en agricultura, minería o comercio”.<sup>115</sup>

Lamentablemente y como es de observarse, el congreso que se formó en ese momento, no tenía carácter general y mucho menos estaba dirigido a la conformación de una sociedad heterogénea, al contrario, el legislativo se volvía a confiar en las manos de ciertos grupos privilegiados que veía más por sus intereses que por los del pueblo en general.

La clara posición que en ese momento tenía el congreso con respecto a ciertos temas, entre ellos el de la soberanía, rápidamente provocó el enfrentamiento de borbonistas con el emperador Iturbide, llevando a éste a ordenar la aprehensión de varios congresistas, y disolver con ello un congreso elitista ajeno a los intereses del nuevo estado.

Este fue pues, el primer congreso constituyente posterior al reconocimiento del México independiente; si bien dicho órgano no logró concluir con su mandato de elaboración de una nueva constitución, si fue fundamental para el establecimiento de un segundo congreso que llevaría a cabo esta misión y construiría la primera constitución del país, tal como lo señala Emilio Rabasa.<sup>116</sup>

Sin embargo, los intentos por formar un órgano que definiera las bases del nuevo gobierno, no pararon con la disolución de dicho congreso; para marzo de 1823, habiendo caído el imperio de Iturbide, el congreso se reinstaló con la participación

---

<sup>115</sup> Fernández Ruíz Jorge, *Op. Cit. Nota 14*, pág. 134.

<sup>116</sup> Rabasa Emilio, *Op. Cit. Nota 8*, Pág. 16.

de 103 diputados que de manera casi inmediata solicitaron la aprobación de una nueva convocatoria para la conformación de un congreso constituyente.

La urgencia de dotar al país de una organización se hacía más palpable a cada paso; el peligro constante de nuevas rebeliones y de la fragmentación de las corrientes contrarias de pensamiento al interior del congreso convocante, alertaron a los federalistas para solicitar a dicho congreso expedir la convocatoria para la conformación del congreso constituyente.

Esta solicitud fue respaldada por varias provincias, entre ellas, Jalisco, Oaxaca y Michoacán, quienes del mismo modo alentaron al congreso para expedir la solicitud de reunión:

*A nosotros no nos corresponde otra cosa que hacer presente a V. soberanía, así como lo hicimos a la comisión, que la opinión, que el deseo general de nuestras provincias es el de la convocación de un nuevo congreso.*<sup>117</sup>

Fue así que para el 21 de mayo de 1823, el congreso estaba expidiendo la convocatoria para la formación de un congreso de carácter constituyente, al tenor de las siguientes ideas:

Decreto del 21 de mayo de 1823. Convocatoria para nuevo Congreso.

*El Soberano Congreso Constituyente Mexicano, ateniendo a las circunstancias en que se halla la nación deseosa de darle la última prueba de que no ha tenido más objeto que el de proporcionarle y promover su felicidad, movido de la conveniencia pública, y cediendo el derecho que incontestablemente le comete, ha decretado:*

*1º. Que se forme desde luego la convocatoria para nuevo Congreso.*

*2º. Que entre tanto se reúne, el actual se ocupe principalmente en la organización de hacienda, del ejército y de la administración de justicia.*

---

<sup>117</sup> *Águila mexicana*, México, 24 de abril de 1824, citado por Fernández Ruíz Jorge, *Op. Cit.* nota 14, pág. 142.

*3º. Que se imprima y circule inmediatamente el proyecto de bases de República federativa de que estaba encargada una comisión de su seno.*

*4º. Que el poder ejecutivo, en uso de las facultades que le concede la Constitución que actualmente nos rige, tome todas las medidas y providencias que le dicte su celo y prudencia para restablecer la tranquilidad alterada por los movimientos y resoluciones de las primeras autoridades de Guadalajara, prefiriendo las medidas de persuasión y convencimiento, a las de rigor y uso de las armas.<sup>118</sup>*

Muy posiblemente los constituyentes convocantes no dimensionaron la importancia de su solicitud, ya que la nueva congregación del congreso no solamente propiciaba la formación de un nuevo gobierno, sino que sería la piedra angular para la conformación de un estado federalista que se consolidó con la promulgación de la constitución de 1824.

### **3.1.3. EL CONGRESO FEDERALISTA DE 1824**

El nuevo congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después quedó instalado solemnemente<sup>119</sup> fundamentalmente gracias al impulso de Fray Servando Teresa de Mier y de Miguel Ramos Arizpe, se adoptó el sistema federal, al promulgarse la Constitución de 1824 y, con ella, la división del Congreso en dos cámaras: la de Diputados, representantes de los habitantes de la Nación, y el Senado, en representación de los estados de la Federación.

Es principalmente el hecho de que a través de este congreso se haya adoptado el sistema federalista lo que da tanta trascendencia a este congreso en la historia mexicana. Sin embargo, ¿Qué fue lo que permitió que el país pasara de un conservadurismo a un liberalismo reflejado en un sistema federal? la respuesta a esta pregunta se encuentra en el pensamiento de los personajes que integraron este paradigmático congreso.

---

<sup>118</sup> Dublán, Manuel y Lozano, José Ma. Legislación Mexicana, Imprenta de Comercio, tomo I, México 1876, págs. 149 y 150.

<sup>119</sup> Rabasa Emilio, íbidem, nota 8.

Como ya se dijo el primer congreso del México independiente fue un órgano formado por las élites más representativas y supervinientes del periodo colonial; personajes que por su posición económica y privilegios pugnaban por la conservación del sistema monárquico imperante en el país, pero con mayores libertades y prerrogativas para sus grupos; no obstante, el congreso de 1824, es en toda su magnitud un congreso de liberales, que buscaban un cambio total en la historia del país, o dicho en palabras de Jorge Fernández Ruíz:

*“...en el nuevo constituyente, el de 1823-1824, ya no resultaron elegidos españoles tan poderosos como José María Fagoaga y José Hipólito Odoardo; y por el contrario, ingresaron federalistas tan brillantes como Miguel Ramos Arizpe, cuyo talento y preparación permitió lograr en la constitución de 1824, la instauración del federalismo y del bicammarismo legislativo.”<sup>120</sup>*

Este periodo pues, es de suma trascendencia para la conformación de la nueva nación, pero también para la consolidación y evolución de un órgano de poder tan importante como lo es el poder legislativo. Anexa a la convocatoria para la formación el nuevo congreso se encontraba el decreto por medio del cual se estableció el mecanismo para la elección de diputados representantes de las provincias, de manera que el congreso se integrara por los individuos que el pueblo había designado, comenzando con ello la representatividad de los ciudadanos a través de los integrantes de éste órgano.<sup>121</sup>

De igual trascendencia para la consolidación del congreso fue la aprobación para que su estructura estuviera dispuesta de forma bicameral; la discusión a este tema se dio en diciembre de 1823, cuando discutiendo el proyecto de Acta Constitutiva se planteó la posibilidad, que el congreso se integrara por dos cámaras: una de diputados y un senado<sup>122</sup> que serviría para moderar el uso del poder por parte de los diputados, ya que estaría conformada en su totalidad por individuos elegidos popularmente.

---

<sup>120</sup> Fernández Ruíz Jorge, *Op. Cit.* nota 14pág. 145.

<sup>121</sup> Ídem

<sup>122</sup> Íbid.

Si bien en un primer momento, la idea de la formación de un senado resultó molesta para varios de los diputados, lo cierto es que cuanto más se ahondaba en sus beneficios se iba reforzando la idea general de que era necesario un órgano de ese tipo; más aún cuando se analizaron las experiencias de Estados Unidos, Francia e Inglaterra y se llegó a la conclusión de que el senado se había convertido en estos países, en un freno para los abusos del propio gobierno.

De este modo, se aprobó la integración del congreso, quedando un apartado especial del Acta Constitutiva de la Federación en el cual se establecía la integración, requisitos y facultades del congreso, en los siguientes términos:

#### PODER LEGISLATIVO

*ARTÍCULO 10. El poder legislativo de la federación residirá en una cámara de diputados y en un senado, que compondrán el congreso general.*

*ARTÍCULO 11. Los individuos de la cámara de diputados y del senado, serán nombrados por los ciudadanos de los Estados en la forma que prevenga la constitución.*

*ARTÍCULO 12. La base para nombrar los representantes de la cámara de diputados, será la población. Cada Estado nombrará dos senadores, según prescriba la constitución.*

*ARTÍCULO 13. Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos:*

- I. Para sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.*
- II. Para conservar la paz y el orden público en el interior de la federación, y promover su ilustración y prosperidad general.*
- III. Para mantener la independencia de los Estados entre sí.*
- IV. Para proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la federación.*
- V. Para conservar la unión federal de los Estados, arreglar definitivamente sus límites y terminar sus diferencias.*

- VI. *Para sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley.*
- VII. *Para admitir nuevos estados o territorios a la unión federal, incorporándolos en la nación.*
- VIII. *Para fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que le presentará el poder ejecutivo.*
- IX. *Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar en cuenta de ella el poder ejecutivo.*
- X. *Para arreglar el comercio con la naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios.*
- XI. *Para contraer deudas sobre el crédito de la República, y designar garantías para cubrirlas.*
- XII. *Para reconocer la deuda pública de la nación, y señalar medios de consolidarla.*
- XIII. *Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el poder ejecutivo.*
- XIV. *Para conceder patentes de corso, y declara buenas o malas las presas de mar y tierra.*
- XV. *Para designar y organizar la fuerza armada de mar y tierra, fijando el cupo respectivo a cada estado.*
- XVI. *Para organizar, armar y disciplinar la milicia de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por el congreso general.*
- XVII. *Para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualquier otro que celebre el poder ejecutivo.*
- XVIII. *Para arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación e las monedas en todos los estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.*

XIX. *Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.*

XX. *Para habilitar toda clase de puertos.*

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.*<sup>123</sup>

### **3.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN**

El origen del congreso del estado de Michoacán se remonta al decreto general de fecha 17 de noviembre de 1821 por medio del cual se crearon las Juntas Provinciales, y en particular la de Michoacán que se instaló el 1º de febrero de 1822; dicha junta estuvo formada por los señores D. José Días de Ortega, Maestre-Escuelas de la catedral y gobernador de la Mitra; D. José M. Ortiz Izquierdo, juez letrado; D. Juan José de Lejarza quien fungiría dentro de la misma como secretario; Dr. José de Michelena; Francisco Camarillo; Manuel Diego Solórzano y el sargento mayor Pedro Villaseñor, presidiendo la reunión el señor Ramón Huarte.

Empero, no fue sino hasta la publicación de la ley general del 8 de enero de 1824, tiempo en el cual Antonio de Castro era el jefe político interino de esta provincia, cuando se autorizó la creación del tan necesario Congreso para el estado; al respecto recordemos que el artículo primero de la mencionada ley señalaba que:

*Los Estados de Guanajuato, México, Michoacán, Puebla de los Ángeles, Querétaro, S. Luis Potosí y Veracruz, procederán a establecer sus respectivas legislaturas, que se compondrán por esta vez al menos de once individuos, y a lo más de veinte y uno en*

---

<sup>123</sup> Carbonell, Miguel, Cruz Barney, Oscar, *et al*, *Op. Cit.* nota 11, pág. 300.

*clase de propietarios; y en la de suplentes no serán menos de cuatro, ni más de siete.*<sup>124</sup>

Fue así que de manera posterior, en el acta fecha a 8 de abril de 1824, se designó como presidente del Congreso al diputado José María Rayón; teniendo como secretarios a los diputados Pedro Villaseñor y Manuel González, siendo en esta sesión en la que se nombró gobernador del Estado de Michoacán a Francisco Manuel Sánchez de Tagle.

Como dato curioso cabe resaltar que en ocasiones se celebraban misas con el objetivo de auxiliar a los diputados para que tuvieran acierto en las deliberaciones; acciones como la anterior no son de sorprender, si tomamos en cuenta que en un contexto como el que se desenvolvía en ese momento la iglesia seguía jugando un papel de vital trascendencia para la vida general de la nueva nación.<sup>125</sup>

Por lo que toca a la conformación del Congreso Constituyente de Michoacán de 1857, hay que mencionar que fueron electos nueve diputados propietarios y cinco suplentes, quedando de la siguiente manera: los ciudadanos Francisco W. González, Francisco Díaz Barriga, Justo Mendoza, Miguel Silva Macías, Anselmo Argueta, Mateo Echaiz, Jesús Maciel, Gerónimo Elizondo y Atenógenes Álvarez, fueron los propietarios; y los suplentes fueron Vicente Domínguez, Macedonio Gómez, Manuel Oviedo, Pedro Echeverría y Félix Alva, de entre los cuales dos de ellos habían formado parte de la Diputación michoacana que concurrió al Congreso General Constituyente: el señor Díaz Barriga y don Mateo Echaiz quienes además, firmaron la Constitución de 1857.

Otros, como los señores González, Silva, Gómez, Domínguez, Elizondo y Argueta tenían, ya para entonces, gozaban de un buen nombre entre los políticos liberales de la entidad y además una seria reputación tanto en el Foro michoacano como

---

<sup>124</sup> Reyes Pastrana, Jorge, *El Poder Público del Estado de México, Reseña Cronológica de la Administración Pública 1810-1910*, Fondo Editorial Estado de México, Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, Toluca de Lerdo, Estado de México, 2010, pág. 66.

<sup>125</sup> Amador Coromina, *Recopilación de Leyes, Decretos, Reglamentos y Circulares expedidas en el Estado de Michoacán*, Imprenta de los hijos de I. Arango, Morelia, 1886, pág.2.

en el magisterio, toda vez que ejercían o habían ejercido en la aulas del Colegio de San Nicolás.

De lo anterior deducimos pues, que no eran de ninguna manera un grupo de personas desconectadas de la política, de los problemas nacionales y de las necesidades que aquejaban a los habitantes de Michoacán. Por el contrario, su conducta política y moral bien conocida, resultaba ser el mejor respaldo para que los electores confiaran en ellos.

La legislatura constituyente inició sus trabajos el 29 de junio de 1857 y duraría un año en sus funciones que tenía como principal encomienda elaborar una Constitución del Estado michoacano.<sup>126</sup>

Pasando al periodo de la Revolución Mexicana, en el que se intentó consolidar el orden constitucional en el país, el 10 de julio de 1917, se inició en el Salón de Sesiones del Congreso del Estado de Michoacán la primera reunión o junta previa, de diez de los diputados que conformarían la XXXVI Legislatura en la entidad.

A la reunión acudieron los diputados General Martín Castrejón, Francisco R. Córdoba, ingeniero Vicente Gutiérrez, Fernando R. Castellanos, licenciado Leopoldo Gallegos, Carlos García de León, Félix C. Ramírez, coronel Salvador Herrejón, licenciado Adolfo Cortés y Miguel Reyes, quienes marcaban el inicio de la restauración del orden constitucional, roto en Michoacán como consecuencia del cuartelazo del general Victoriano Huerta.

Los trabajos de esta Legislatura en su carácter de Constituyente, se iniciaron propiamente con la sesión del 10 de noviembre de 1917 y concluyeron el 31 de enero del siguiente año, por lo que el 2 de octubre de 1917, el gobernador constitucional Pascual Ortiz Rubio, envió al Congreso para su discusión un Proyecto de Constitución, que aunque fue modificado, puede asegurarse que las

---

<sup>126</sup> Xavier Tavera Alfaro, *Compilación de las Actas del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán (1857-1858)*, LX Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, Morelia, 1977, pág. 23

ideas contenidas en él constituyeron el más fuerte estímulo para la discusión y el debate parlamentario tanto en el estado como al interior del país.

Finalmente, el 5 de febrero de 1918, en una sesión especial celebrada en el Teatro “Ocampo” de Morelia, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo fue promulgada.

### **3.2.1. LA TRASCENDENCIA DE LA MATERIALIZACION DEL PODER LEGISLATIVO EN LOS CONGRESOS**

Como ha quedado de precedente en líneas anteriores, la razón principal por la que los diversos filósofos, juristas y pensadores que intervinieron la conformación del nuevo estado mexicano optaran por adoptar la forma de gobierno establecida en las bases de la división de poderes, es la mala experiencia vivida por el sometimiento al poder depositado en una sola persona, cuando nuestro país se encontraba sometido al dominio español; secuela de lo anterior es lo señalado por el artículo 49 que a la letra dice en su segundo párrafo:

*Art. 49.-...No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.*

De esta forma, al establecer uno de los principales cimientos para el nuevo estado se llegó a la conclusión de que éste, a fin de dar cabida a las voces de todos sus ciudadanos, debía estar repartido en diversas esferas que trabajando en conjunto pero con independencia unas de las otras, ejercieran el poder de manera responsable y en comunicación directa con el pueblo.

De esta manera, se decidió dividir el poder central del gobierno en tres poderes que fueron el legislativo, el ejecutivo y el judicial; de esta forma no solamente se estaría asegurando la participación de los integrantes de la sociedad en las decisiones de su gobierno, sino que además se establecerían las bases de un verdadero estado de derecho, en el que el abuso del poder fuera un elemento indeseable para el armónico desarrollo de sociedad y gobierno en conjunto.

Una vez que se decidió dividir el poder en tres principales instancias, se certificó el aseguramiento de sus derechos, y obligaciones para los ciudadanos, de forma que en el caso del poder legislativo se le encomendó la función de crear las leyes en base a las cuales se fundamentara el estado mexicano y se reconocieran y respetaran los derechos obtenidos a los largo de la historia por sus integrantes.

Sin embargo, cabe señalar que nuestra constitución señala pese a lo que podemos entender, la existencia de un solo poder denominado Supremo Poder de la Federación, el cual al momento de ser llevado a la práctica, para una mayor eficacia y aplicación de la ley delega responsabilidades en los ya citados poderes, tenemos como principal fundamento de lo anterior lo dispuesto por el artículo 49 que a la letra señala:

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

Por esta razón es un error considerar que en nuestro estado existen tres poderes que trabajan de manera autónoma, ya que por el contrario debemos entender que la Federación se ve reflejada en un solo poder, que al momento de su ejercicio reparte sus atribuciones en tres delegaciones que son reconocidas como los Tres Poderes de la Unión.

En el caso que nos ocupa, el poder legislativo encargado de la elaboración de leyes, debe contar con la estructura propia y necesaria para llevar a cabo de manera eficaz sus funciones, por lo cual se crearon tanto a nivel federal como estatal, los congresos que reúnen en su seno representantes tanto del gobierno, como de los estados y de cada individuo en lo particular.

Dicho lo anterior, el que exista un Congreso de la Unión es un comprobante del compromiso gubernamental de dar cabida a las voces de todas las partes integrantes de nuestro estado, ya sean las propias entidades federativas a través de los senadores, como los ciudadanos en lo particular representados en ese máximo orden por los diputados de la cámara del Congreso. Así como de que en

la elaboración de las leyes, el gobierno estará en mayor contacto con la gente al elaborar leyes en base a las necesidades de los mismos.

No obstante, como lo veremos en el capítulo siguiente, esta supuesta división de poderes en nuestro país no es tajante, ya que permite la colaboración de las tres partes integrantes de la federación siempre y cuando se respeten las facultades, soberanías y potestades de cada uno de los poderes en lo particular.

## CAPITULO IV

### DESEMPEÑO Y PROFESIONALIZACION LEGISLATIVA

El tema de los congresos y el desempeño legislativo ha estado por muchos años presente en la mente de juristas y operadores del derecho, pero bajo una óptica distinta de la que pudiéramos pensar; el Poder Legislativo siempre se ha analizado desde el punto de vista de los grupos parlamentarios, las ideologías políticas imperantes en un momento determinado, pero realmente poco se ha tratado a acerca del desempeño legislativo y menos aún sobre el caso de la profesionalización.

En este sentido, todavía para 2011 Patrón Sánchez y Pérez Vargas señalaban en la obra *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión política*, que en el 2011 Reveles<sup>127</sup> había realizado una investigación sobre los estudios realizados a los Congresos de la República mexicana encontrando apenas 38 artículos que, sobre el desarrollo de los congresos, abarcaban desde 1988 hasta el año de 2010.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> La obra hace referencia al Dr. Francisco Reveles V. y a su obra titulada *Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas.*

<sup>128</sup> Patrón Sánchez, Fernando, Pérez Vargas, Rosa María, "Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos", *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, México, D.F., año 5, número 9, enero- junio 2012, p. 8

Desafortunadamente, aún en el transcurso de tres años, poco ha aumentado el número de estudios sobre el desempeño legislativo en el país, siendo acaso instancias extranjeras como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las que se han aventurado a realizar un análisis y dar un diagnóstico de la situación por la que atraviesan más de ciento cincuenta Congresos del mundo.

Empero, no podemos omitir que en fechas recientes el desempeño legislativo ha sido un tema que, ante el cúmulo de reformas que han tenido lugar en el país, ha resurgido en la mente de los juristas y en la de aquellos sujetos que tienen que actuar bajo las normas producidas por esta parte del poder del estado. El hecho de que las normas tengan que elaborarse bajo un procedimiento riguroso y preciso, además de que los legisladores cuenten con el nivel adecuado para llevar a cabo su labor de producción de normas, son simplemente dos de los muchos requisitos que, hoy en día el poder legislativo necesita para poder hablar de una verdadera calidad normativa.

El papel de la profesionalización dentro del tema que se expone es por demás claro, si entendemos este concepto como la capacidad de los legisladores para la creación y evaluación de leyes y políticas públicas<sup>129</sup> que nos ofrece el PNUD, es sencillo comprender que en el contexto de un Congreso hostil ante las corrientes políticas e ideológicas, que pueden poner en riesgo una elaboración imparcial de las normas, la profesionalización viene a ser un mecanismo garante de dicho desarrollo legislativo, donde cada uno de los integrantes del congreso deben estar conscientes de su compromiso para con la sociedad, los demás poderes y incluso para el transparente manejo de recursos e información.

Es por ello que este apartado ha sido destinado no solamente a estudiar los problemas que enfrenta el poder legislativo en la actualidad a través de sus diferentes enfoques, sino a estudiar al legislador en su actuar, para con ello

---

<sup>129</sup> Ríos Cázares, Alejandra, Instituciones Políticas Estatales y Presupuesto. Las causas de la discrecionalidad. Estudios sobre desarrollo humano, 2009, núm. 8, p. 21, [http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional\\_3\\_Alejandra\\_Rios\\_Cazares.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional_3_Alejandra_Rios_Cazares.pdf)

proponer una solución integral que permita no solamente el mejoramiento de la calidad de las leyes, sino también un cuerpo legislativo con mayor compromiso y objetividad normativa.

El camino que el estado tiene que recorrer para brindar servicios de calidad es aún largo; el dinamismo de una sociedad con múltiples necesidades y cada vez con mayor interés en la rendición de cuentas fortalecen el bloque del profesionalismo para garantizar que efectivamente los integrantes del congreso, en este caso, puedan desempeñar un trabajo de calidad y verdadero impacto social, en un mundo en el que las normas han sido superadas por los presupuestos jurídicos y por lo tanto, el perfeccionamiento ha sobrepasado a la producción legal.

Dicho de otro modo, a pesar de que el legislativo ha caído en el vicio de la extrema creación de normas, debe sobreponer el compromiso social que lo llevo a conformarse a fin de trabajar sobre la actualización y mejoramiento de las normas creadas, para de esta manera poder decir que el profesionalismo se ha convertido en una característica esencial de los estados mexicanos.

#### **4.1 CUESTIÓN DE ENFOQUES: EL PRIMER PROBLEMA DEL DESEMPEÑO Y LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA**

Al remitirse a las obras, estudios, dictámenes y otros documentos que en fechas recientes se han emitido con relación a la problemática actual del Poder Legislativo en sus dos niveles, la primera sorpresa que puede encontrar el lector u obstáculo dependiendo del ánimo de éste, es que se han bifurcado las opiniones respecto al origen del caos en estos centros de promulgación legislativa.

Por una parte algunos autores, por no decir la mayoría, centran su atención en la norma, es decir, el déficit de la calidad de las normas ha traído problemas no solamente a los usuarios del derecho, sino al propio poder Legislativo como reflejo de su realidad, mientras que por otro lado, se encuentran aquellos que consideran

que el problema o la fuente que habría que analizar a fin de llegar a dicha problemática es el contexto político que existe en ese momento.

No obstante, la realidad para aquel que pretende convertirse en un verdadero estudioso del Derecho Legislativo y particularmente del Poder parece ser distinta; no es la norma concebida bajo una mala técnica legislativa, sino más bien, la falta de profesionalismo de los legisladores lo que ha desvirtuado la verdadera esencia de la creación de las normas hasta convertirla en un casino de legislativo, en el cual se apuestan las iniciativas de ley y se le pagan al que mayor cantidad de fichas políticas invirtió en el mismo.

No podemos exentar de la realidad que la falta de una buena técnica hace más vulnerable la posibilidad de que el Poder Legislativo se desvíe de su verdadero camino, sin embargo, la mayor carga se encuentra en el legislador y el menoscabo de compromiso real que en algunos casos, se ha asumido frente a la sociedad.

Susan Rose-Ackerman es clara al respecto al señalar que:

*Los políticos mexicanos miran hacia un futuro en el cual la legislatura tenga una mayor independencia política. Buscan reformar la práctica legislativa para anticiparse a esta nueva realidad. El objetivo de estos reformadores debería ser no solo el incremento del poder legislativo, sino el desarrollo de estructuras que propicien el responsable ejercicio del poder.*<sup>130</sup>

Entonces, como se señaló en párrafos anteriores, el problema principal no se encuentra en la norma sino en el propio legislador que tergiversa la finalidad del Poder Legislativo para convertirlo, durante este proceso, en un medio para alcanzar sus intereses. El resultado es el que todo mundo conocemos, un Congreso alejado de la realidad nacional, que legisla a partir de iniciativas de ley que favorecen únicamente a ciertos grupos elitistas y que por ende detienen o entorpecen el correcto desarrollo de la nación.

---

<sup>130</sup> Rose- Ackerman, Susan, “La profesionalización del poder legislativo mexicano. Experiencias del congreso de Estados Unidos”, *El poder Legislativo en la actualidad*, México, D.F., Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 87

Así las cosas, el camino para un verdadero estudio que tenga como objetivo la integración de la profesionalización al poder Legislativo, no puede llevarse a cabo toda vez que no ha sido plenamente identificado el verdadero origen de toda la problemática centrandolo este estudio en la elaboración de las normas y su calidad.

Lo único que se obtendrá al final es un mejoramiento del proceso legislativo, pero se habrán pasado por alto las demás deficiencias que un escenario como el nuestro plantea y por lo tanto, el problema persistirá por más cantidad de estudios que se realicen: “ciertamente, la medición del poder efectivo de los congresos (...) conlleva un ejercicio más extensos donde se incluyan factores y variables más amplios”.<sup>131</sup>

Por lo que en un estudio de esta naturaleza es imprescindible que desde una perspectiva más amplia, el estudioso del llamado derecho parlamentario, estudie también al legislador en sí mismo, es decir, como un ser humano impregnado de cierta ideología y educación que lo llevan a determinar el rumbo que habrá de tomar el Congreso y las normas durante su gestión.

A partir del trabajo realizado bajo este ángulo, las propuestas de mejora para el Congreso cambiarán automáticamente ya no se pensará en crear más normas e instituciones, sino en vigilar aquellas que a existen y centrar la atención en los funcionarios que las componen.

Trabajando desde la perspectiva humana se obligará a los interesados en el tema, a ocuparse no solamente de cuestiones normativas, sino a involucrar en sus estudios las ideas del individuo versátil influido por las realidades política, económica y social, lo que en su conjunto da identidad una verdadera identidad al Poder Legislativo y en su caso influye en la aparición de ciertas patologías en el mismo.

No obstante, aún el ampliar el campo de estudio a partir del análisis del legislador, plantea una doble tarea: por una parte se trata de concebir al legislador y estudiarlo como un individuo, que como ya se dijo anteriormente cuenta con una

---

<sup>131</sup> Patrón Sánchez, Fernando, Pérez Vargas, Rosa María, Op. Cit., nota 2, p. 8.

educación, historia e ideología propia, que han servido como parámetro para fijar su postura dentro del recinto legislativo.

Mientras que por el otro es importante conjugar a cada uno de estos individuos en un solo cuerpo, a fin de identificar las flaquezas que un cuerpo legislativo como el nuestro puede entrañar; es posible que la complejidad que lo anterior involucra sea el motivo para que no existan estudios variados del tema, ya que como señala Everardo Díaz Gómez en su análisis del desempeño legislativo en nuestro país:

*En general, la mayoría de los estudios hasta el momento se han enfocado en aspectos teóricos, analizando al Congreso sobre todo desde la perspectiva de su relación con el poder ejecutivo, más que por su funcionamiento interno y el comportamiento de las bancadas de los distintos partidos políticos.*<sup>132</sup>

Por lo anterior, antes de abordar el tema de la mejora legislativa se debe dejar claro que el punto de estudio es el legislador, entendido este como un ente político a través del cual el Poder Legislativo toma rostro y dinamismo; de forma que la búsqueda del fortalecimiento del poder legislativo se realiza mediante la formación de lo que Santiago Nino denomina un *legislador racional*, es decir, un legislador que permita justificar un conjunto muy amplio de soluciones jurídicas originales de la dogmática, haciendo compatibles los ideales parcialmente competitivos por un lado, de aceptar dogmáticamente el derecho positivo y por el otro adecuarlo a los estándares valorativos vigentes.<sup>133</sup>

## 4.2 REALIDAD DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

Analizando la falta de atención que ha merecido el Poder Legislativo en los últimos años, pareciera que poco importan los problemas que se gestan al interior de un

---

<sup>132</sup> Díaz Gómez, Everardo Rodrigo, "Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la cámara de diputados, 2000-2003", CONfines, Monterrey, 2/3 enero-mayo 2006, p. 47, <http://confines.mty.itesm.mx/articulos3/diaz.pdf>

<sup>133</sup> Santiago Nino, Carlos, *Consideraciones sobre la dogmática jurídica*, primera reimpresión 1989, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, p. 88.

cuerpo gubernativo como ese; a pesar de los pronunciamientos que han hecho algunas instancias internacionales con el objetivo de mejorar el nivel legislativo en el país, parece ser, que las únicas respuestas que son tomadas en cuenta son aquellas relativas a la emisión y calidad de las normas, dejando de lado las concernientes a la atención y preparación de los legisladores.

Sin embargo, al tiempo de analizar la problemática que aqueja al Legislativo vemos, como se dijo en el subtema anterior, que la mayoría de los problemas vienen como resultado de un bajo nivel de ética y de profesionalismo, lo que convierte a los recursos y fines del poder creador de las normas un botín fácil de obtener para los que ocupan su encargo en alcanzar sus objetivos personales.

Si se tuvieran que resumir en una sola palabra todos los problemas que invaden al legislativo en este momento, sería sencillo determinar que el mayor problema que aqueja esta área del poder es sin duda alguna la *corrupción*.

Recurriendo nuevamente a la riqueza conceptual que otorga la Real Academia de la Lengua Española, es posible advertir que la corrupción no solamente es económica, ya que a través de cuatro definiciones importantes para este estudio, la *RAE* señala que la corrupción es:

*Corromper; la alteración o vicio de un libro o escrito; el vicio o abuso introducido en las cosas no materiales [por ejemplo la] Corrupción de costumbres, de voces; y finalmente, como la más importante para su estudio, la corrupción es en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.*<sup>134</sup>

Sin embargo, la existencia de corrupción en el Congreso conlleva no solamente a un inadecuado manejo de funciones, recursos y medios. Lamentablemente, en los últimos años la presencia de la corrupción en los funcionarios integrantes de este poder ha producido un mayor distanciamiento entre éstos y la ciudadanía, por lo

---

<sup>134</sup> Diccionario Esencial de la Lengua Española, 22ª edición, Madrid, Real Academia de la Lengua Española, 2006, <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=uZl8Mv6LfDXX2XuEhAgk>

que no es de sorprender que aun los propios doctrinario señalen que en México, el congreso general junto con la policía, los partidos políticos y los sindicatos son las instituciones con el nivel más bajo de confianza y aprobación de la ciudadanía.<sup>135</sup>

Lo peor es que traducido en la cifras que el autor cita de una publicación realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de diputados, se observa que sólo el 36% tiene "mucho" o "algo de confianza" en la Cámara de Diputados, y 37% para la Cámara de Senadores; (...) en el estudio realizado por dicha institución (...)entre las autoridades electas, los diputados son los que menos confianza inspiran a los ciudadanos; el 60% está en desacuerdo de la forma cómo trabajan los legisladores, mientras que sólo el 20% lo aprueba.<sup>136</sup>

De esta manera la corrupción en todas sus formas se ha encargado de cambiar la idea que la sociedad tenía de los legisladores para poner en su lugar, la imagen de un representante obligatorio, ensimismado y ajeno a las necesidades del pueblo; nuevamente la corrupción se convierte pues, en la principal flaqueza que enfrenta el legislativo en sus funciones.

No se puede soslayar la importancia que reviste la corrupción para el Poder Legislativo y menos las consecuencias que esta acarrea; en este sentido, se debe mencionar que hacia los integrantes del congreso, la existencia de corrupción en su comportamiento es reflejo de una falta de compromiso con la ciudadanía.

Efectivamente, el legislador dejó de representar a los ciudadanos y en el caso del Congreso federal, mediante los senadores, a las entidades federativas, para dar paso a la representación meramente partidista. Dicho de otro modo, la corrupción ha dado paso a que aquella representación social que debiese existir al interior del Congreso, se haya transformado en una representación meramente partidista de los grupos políticos que existen en el país.

---

<sup>135</sup> Chávez Hernández, Efraín, "Ética en el poder legislativo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, D.F., nueva serie, año XXXIX, número 115, enero- abril 2006.

<sup>136</sup>"Opinión pública y Cámara de Diputados", en varios autores, La Cámara de Diputados y la opinión pública. Análisis, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2003, citado por Chávez Hernández, Efraín, op. Cit.

Nuevamente es necesario traer a colación lo que en su momento fue abordado por un político de la talla Luis Carlos Ugalde, es decir, aquella verdad que hemos abordado anteriormente y que denuncia que al interior del congreso no funciona la teleología original del Poder Legislativo.

Es decir, la emisión de normas en favor de la sociedad y como freno del poder político, sino más bien las reglas electorales, las reglas que regulan el funcionamiento de los congresos, las reglas de los partidos, el sistema de financiamiento, la visibilidad del tema en cuestión, la “reputación del partido”, la polarización ideológica, etc.<sup>137</sup>

El legislador se ha enajenado y la sociedad lo ve así; no hace falta recurrir a indicadores de confianza para darnos cuenta que la confianza que originariamente se había puesto en el legislativo para la creación de las normas y el encausamiento de la nación ha dado paso a la idea de que el Poder Legislativo, es un mal necesario, una parte de la estructura de gobierno que es imposible cambiar y por lo tanto, un cúmulo de personajes, cada vez más pintorescos, que a su antojo manejan el rumbo y primordialmente las finanzas de nuestro país.

La corrupción pues, ha acabado con la confianza de los ciudadanos y peor aún ha hecho creer a los propios legisladores que son seres omnipotentes del poder que el pueblo ha depositado momentáneamente en ellos.

Aunado a lo anterior, este subterfugio de funciones por parte del legislativo ha provocado que la facultad en el manejo de recursos también haya sido adulterada; lo anteriormente expuesto versa sobre este sentido:

*De acuerdo con la teoría clásica de la división de poderes, correspondería al legislativo la creación de la ley, pero ahora esta se genera por lo regular en el ámbito del Poder Ejecutivo<sup>138</sup>, dotado de mayores recursos técnicos y materiales. Al*

---

<sup>137</sup> Díaz Gómez, Everardo Rodrigo, Op. Cit. nota 6, p. 50.

<sup>138</sup> Efectivamente, con mayor frecuencia es posible advertir que la facultad de presentar iniciativas otorgada en parte al ejecutivo ha ido incrementando a razón de la falta de actuación legislativa y la pasividad con la que el mismo poder se ha manejado, depositando la mayor parte del poder en manos de un solo individuo conocido como Presidente de la República y rompiendo al mismo tiempo el principio de División de Poderes.

*congreso, en cambio, le corresponde ahora la función de control, que es tanto o más importante que aquella, siempre y cuando se efectúe con energía y decoro.* <sup>139</sup>

Sin embargo, claramente esto no es así; durante estos últimos años las reformas han sido materia de largos debates tanto en mesas de expertos, como en las conversaciones del ciudadano de a pie. La razón, es que claramente el poder legislativo ha hecho excesivo uso de sus facultades para movilizar la agenda presupuestal del país a favor de unos pocos, llevando incluso a la exención de impuestos a unos, y a la sobreexplotación tributaria a otros, en un proceso que se puede calificar como obscuro.

Por principio, el poder de agenda del titular del ejecutivo sienta las bases de la negociación, en segundo término el tiempo con que cuentan los legisladores para el análisis de la propuesta del ejecutivo afecta el margen de negociación real entre ambos poderes. Un periodo reducido tiene tres posibles consecuencias: Por una parte, no permite a la legislatura un análisis pausado de la propuesta, situación que se agudiza aún más debido al precario nivel de profesionalización de los legisladores locales, lo que otorga una ventaja aún mayor a la propuesta ejecutiva.

Sin embargo, por otra parte un periodo reducido para el análisis y dictamen sugiere que las negociaciones reales sobre las partidas presupuestales no ocurren durante el periodo establecido por la constitución sino en la fase previa. El problema potencial de este tipo de negociaciones es que agudizan el riesgo de discrecionalidad, pues al ocurrir en la opacidad de las oficinas de los líderes políticos se incrementa la oportunidad para “adquirir” la aprobación de la propuesta general con la incorporación de proyectos individuales.

De esta forma, bajo una negociación parcial, es decir, que solamente defiende los intereses de los grupos políticos o élites sociales del país, se deja de lado la realidad nacional, afectando al grueso de la población con leyes fiscales y presupuestarias, que dada su discrecionalidad, dejan en estado de desamparo a la ciudadanía, frente a la potestad de los legisladores.

---

<sup>139</sup> Valencia Carmona, Salvador, “El legislativo en la actualidad.”

La pregunta que ha sido planteada por diversos estudiosos de la materia es la siguiente: ¿Debería dejarse la discrecionalidad de los legisladores en materia monetaria? Al parecer, la respuesta es sencilla, debería fortalecerse el mecanismo de evaluación económico, político y social, que incluya la opinión del pueblo a fin de llevar a cabo una implantación justa de impuestos, sin afectar a la sociedad.

Por otra parte y como elemento *sine qua non* de la corrupción la inexactitud de conducta de los legisladores ha propiciado un crepúsculo de los congresos tanto para la calidad de las normas, como la influencia para su proyección social.

A pesar de la multiplicidad de códigos y leyes relativas a la implementación de la ética en los legisladores, a la fecha podemos decir que siguen existiendo prácticas íntimas, que fragmentan las obligaciones de transparencia y publicidad que les han sido encomendadas.

Si bien, la ética parte del comportamiento particular de un individuo, diversas acciones se han realizado a fin de concientizar al legislador sobre la nocividad de sus conductas, sin embargo poco se ha podido cambiar al respecto y lo desarrollado en párrafos anteriores es una muestra de ello.

Sin embargo, quizá lo más importante para el tema que nos ocupa, es aquel en el que la corrupción aparece desfigurando el trabajo de los legisladores e influyendo, como una reacción en cadena, en las acciones realizadas por otros poderes, es decir, el problema de un bajo desempeño legislativo.

El buen desempeño legislativo es, junto con la influencia y la productividad, uno de los principales indicadores del desempeño, que tienen como objetivo principal evaluar si los poderes legislativos cumplen su función política y representativa.<sup>140</sup>

Si bien pudiera alegarse que el desempeño es un concepto subjetivo, basta ver la aplicación y efectividad de las normas emanadas por el Congreso para darse cuenta que el desempeño en nuestro país tiene retos importantes.

---

<sup>140</sup> Ugalde, Luis Carlos, "Desempeño legislativo en México", *El congreso mexicano después de la alternancia*, Instituto de investigaciones legislativas del senado de la república, México, D.F., Senado de la República, AMEP, 2003, p. 178.

Frecuentemente encontramos leyes con cierto grado de omisión u oscuras que no solamente provocan una mala apreciación de la ley por parte de las mayorías, sino que además obstaculizan la aplicación e interpretación de las mismas a otros operadores jurídicos como jueces y magistrados.

De esta forma el problema de un bajo desempeño no solamente forma parte del déficit legislativo sino además coadyuva en el entorpecimiento de otros órganos de gobierno. Sin duda alguna, los trabajadores que están en apoyo a los diputados y senadores, son elementos que también conllevan a que el trabajo realizado pueda mejorarse:

*En los congresos de los estados, [e incluso en el Congreso Federal] con los cambios de legislatura, la remoción de trabajadores es un hecho común. Los amiguismos, los compromisos de campaña, las recomendaciones, provocan que no ingresen al trabajo parlamentario las personas más aptas; además, se pierde la experiencia recabada por el personal que es obligado a dejar su trabajo.*<sup>141</sup>

No es de sorprender, que los asesores y demás equipo de trabajo de los legisladores no pongan el interés necesario en el ejercicio de sus funciones, sobre todo cuando su permanencia en el congreso queda al azar de las decisiones de ajenas a ellos.

De esta forma, las personas que pudieran tener la capacidad de fortalecer el desempeño legislativo en el país son desplazadas por aquellas que, sin aún tener el perfil adecuado, son puestas en estos cargos por ascendencia o haberes políticos.

El mayor reflejo de esto se encuentra en lo que el Doctor Armando Alfonso Jiménez denomina *gabinete presidencial*<sup>142</sup>, que para este caso se refleja en la dependencia del legislativo al ejecutivo, sobre todo en lo que respecta al

---

<sup>141</sup> Orta Flores, Sara Berenice, "El poder legislativo local, elementos para registrar su evolución", *el poder legislativo estatal en México*, México, D.F., Universidad Estatal de Nueva York, 2004, p. 35

<sup>142</sup> Jiménez, Armando Alfonso, ¿Un gobierno de gabinete en México?, *Tópicos de Derecho Parlamentario*, México, D.F, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Latina de América, Senado de la República, 2007, p. 1 y ss.

nombramiento de los colaboradores de los legisladores, situación que ha invadido de igual forma la legislatura de los estados, menguando de forma clara la formación de verdaderos equipos de profesionales al servicio del pueblo.

Así, tras una cadena interminable de malos manejos el Poder Legislativo se va alejando de su esencia original, culminando en el reflejo de un poder ajeno a las demandas populares, que además, carece de los recursos humanos necesarios para fortalecerse social y políticamente.

La pregunta que obviamente salta a la vista en este momento es: ¿Qué puede hacer México ante una realidad, como la que se presenta actualmente? La respuesta como veremos en apartados siguientes se encuentra precisamente en el concepto que hemos venido abordando y que se llama: *Profesionalización Legislativa*.

#### **4.3. LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA EN EL INFORME PARLAMENTARIO MUNDIAL**

Como ha quedado de precedente la profesionalización legislativa “es la capacidad de los legisladores para la creación y evaluación de leyes y políticas públicas”,<sup>143</sup> pero más que un concepto obligatorio dentro del desarrollo de los Congresos. La profesionalización debe entenderse como una medida necesaria para abatir los problemas actuales por los que cursan los diversos congresos en el país.

Si analizamos con detenimiento lo desarrollado en el subtema anterior, nos daremos cuenta que como señala la licenciada Alejandra Ríos Cázares, en la obra que sirvió de apoyo para elaborar el Informe de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México: *La precariedad*

---

<sup>143</sup> Véase nota 3.

de los controles<sup>144</sup> se acentúa aún más debido a la baja profesionalización de los legisladores locales.<sup>145</sup>

Sin duda alguna estamos frente a un concepto que trata de fondo la calidad del trabajo emitido por los legisladores y no solamente en cuestión de expedición de normas, se trata más bien de un concepto integral que trata de forjar un *legislador racional*, a partir de su correcta formación, de un nivel profesional adecuado, un verdadero compromiso con la sociedad y un Congreso fortalecido tanto desde el punto de vista de los legisladores como del de los colaboradores de éstos.

En palabras de Rose-Ackerman cuando hablamos de profesionalización nos encontramos ante un término de grandes magnitudes que:

*Significa que los legisladores deberán ejercer sus funciones legislativas con honestidad, ya que su futuro político estaría en riesgo si fueran expuestos como corruptos o como gestores de favores para amigos, familiares o personas influyentes. [Se] refiere a los políticos que están bien informados sobre las controversias políticas y que son capaces de controlar al ejecutivo efectivamente.*<sup>146</sup>

Entonces la profesionalización parecería ser un concepto utópico en la mente de cualquier jurista; implicaría acabar con la corruptela existente en el congreso, preparar mejor a los legisladores y elevar la calidad del trabajo elaborado en el Congreso, pero esto no es tan difícil como parece, la mayoría de las propuestas que giran en torno al desempeño legislativo tienen un matiz de profesionalización si lo analizamos objetivamente.

Aquellos autores que tratan la técnica legislativa, al igual que aquellos que tratan la transparencia y la rendición de cuentas en el poder legislativo, entre líneas esbozan la profesionalización legislativa quizá sin saberlo. Lo cierto es que a

---

<sup>144</sup> El concepto de control en este caso aparece como referencia a algunas de las facultades que constitucionalmente se le han otorgado al legislativo, como es el caso de los impuestos.

<sup>145</sup> Ríos Cázares, Alejandra, Op. Cit. nota 3, p. 21

<sup>146</sup> Rose- Ackerman, Susan, Op. Cit. nota 4, p. 88.

pesar de que el concepto no se exprese como tal, claramente nos encontramos ante él y hablamos de ello con la misma naturalidad que hablamos de Dios sin conocerlo personalmente.

La profesionalización pues, se ha ido colando en las rendijas del perfeccionamiento legislativo para plantear un nuevo camino que agrupando todas las propuestas de mejoramiento parlamentario, han surgido dispersas en la mente de varios doctrinarios y solamente en ciertos documentos se le ha identificado como tal para facilitar la labor de los propios legisladores.

Ya en páginas anteriores se ha hecho referencia a los trabajos presentados por las Naciones Unidas a través de su Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); sin embargo, resulta importante dedicar unas cuantas páginas al análisis más detallado de estos estudios, toda vez que en base a ellos podemos observar la proyección exterior que ofrece nuestro país.

En este caso el documento a analizar es el Informe Parlamentario Mundial para el año 2013, a través del cual la Organización de las Naciones Unidas pretende emitir un dictamen sobre la realidad parlamentaria en diversos países del mundo, poniendo al alcance del lector los elementos que considera imprescindibles para un correcto desempeño legislativo, es decir aquellas características que permiten la presencia de un profesionalismo puro en todos los congresos del mundo.

Al igual que el informe emitido por el parlamento en un primer momento es importante analizar que la falta de representatividad de los legisladores ha llevado a que la ciudadanía pierda influencia en las decisiones de los legisladores o aún peor, que los legisladores se alejen del verdadero fin para el que han sido traídos.

Realmente es posible advertir en la actualidad que un gran problema de los congresos es que parecen legislar a un ritmo más lento que la realidad social para la que trabajan; La mayor influencia parecen ejercer los factores políticos y coyunturales en el rumbo de las decisiones del Poder Legislativo, por lo que en ocasiones se dejan de lado los proyectos importantes por los urgentes.

Por lo cual el primer paso que advierte la ONU como necesario para introducir la profesionalización en los congresos es sin duda alguna, las consultas populares y aumentar acercamiento de los legisladores a la verdadera realidad social.

En este sentido, ya hemos visto que el poder legislativo tiene las facultades necesarias para poder allegarse de la información que considere necesaria para el desempeño de sus funciones y que de igual forma, debe rendir la información que le sea solicitada a fin de comprobar que su labor está siendo realizada correctamente.

Pues bien, la propuesta que realiza la ONU es que la información recopilada por el legislativo sea verdaderamente acorde a con las necesidades de la sociedad a la que sirve, de manera que al momento de expedir una ley, el legislador sea capaz de dar a entender el sentido de la norma tanto en su origen como en su texto, de forma que al momento de llevar a cabo una rendición de cuentas, la información vertida por el legislador sea accesible a toda la ciudadanía sin necesidad de interpretaciones formales de por medio.<sup>147</sup>

Además, frente a la mala imagen que tiene el redactor de las leyes frente a la sociedad el PNUD, plantea que es obligación de los congresos elaborar mecanismos tendientes a la aproximación de la sociedad no solamente a los resultados obtenidos, sino durante todo el proceso de creación de las normas:

*Esto se refleja en los planes estratégicos de varios parlamentos, los cuales se utilizan cada vez más para planear el desarrollo institucional, mejorar la administración interna y fortalecer el papel que desempeñan los parlamentos en general.*<sup>148</sup>

Si bien en el caso de México, la meta que se plantea parece por demás complicada, lo cierto es que con una planeación correcta, un grupo de

---

<sup>147</sup> Power, Greg, Informe parlamentario mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria, Peritos Traductores S.C., bajo la coordinación de Karina Aranza, Dinamarca, PNUD, 2012, p. 28 y ss.

<sup>148</sup> Ídem

profesionales preparados para crear estrategias de acercamiento el cumplimiento de este objetivo no será muy difícil de cumplir.

Se trata de acercar nuevamente la ciudadanía al congreso y viceversa; que en todos los rincones de la sociedad se implementen técnicas que atraigan la atención de los ciudadanos y que permitan al legislador conocer el pensamiento de éstos, para de esta forma fortalecer sustancialmente el contenido de sus normas y fundamentar debidamente sus decisiones.

Ante un poder cercano a su gente, y un pueblo informado sobre las actividades de sus legisladores, no habrá ningún talón de Aquiles que pueda vulnerar el orden jurídico de nuestro país y mucho menos poner en tela de juicio su eficacia.

Un ejemplo de estrategia para la participación ciudadana en el desarrollo de las actividades del congreso es el ejercicio que, con jóvenes, se dio el pasado mes de noviembre en el Congreso del Estado de Michoacán, en el cual a través de una convocatoria se requirió a los jóvenes a elaborar una propuesta de iniciativa que consideraran impactante para el estado; el resultado fue mejor que el esperado, cientos de jóvenes contestaron a la convocatoria y presentaron propuestas de las más diversas índoles y el premio que se les dio, más allá de cualquier recurso material, fue participar como “legisladores” en una simulación de sesión del congreso, con la cual los jóvenes pudieron darse cuenta de la forma de trabajar al interior del recinto legislativo, pero además de las cargas que esta obligación conlleva para los legisladores.

Esta es una de las tantas muestras que se puede dar, de que la participación social es posible si se buscan los medios adecuados para alcanzar dicho objetivo; es ahí cuando se puede observar de primera mano que lo planteado por la ONU no son objetivos inalcanzables.

Un segundo punto que no debe quedar fuera cuando de profesionalización legislativa se habla es el de la rendición de cuentas; como hemos visto, a últimas fechas y con mayor frecuencia se está hablando de la transparencia y el acceso a la información.

Sin embargo, para la mayoría de los funcionarios esta es una tarea difícil toda vez que la rendición se hace a petición de parte mediante, lo que aparenta ser, un mecanismo complejo por lo cual tanto los integrantes del poder legislativo como los propios ciudadanos no se interesan en solicitar ningún tipo de información que provenga de temas gubernamentales.

La solución que en un primer momento se debe dar ante esta situación, es la preparación de los funcionarios en materia de transparencia.

Dicho de otro modo, se debe quitar de la mente del legislador, y en sí de cualquier funcionario público, la idea de que la rendición de cuentas es un proceso engorroso que reduce su tiempo de producción, sino fomentar en él la publicidad de sus actos a fin de que el ciudadano no tenga cosa alguna que cuestionar y en caso de que la haya, el diputado o senador cuente con las herramientas necesarias para hacer frente a dicha requisitoria.

Para ello la ONU señala que los gobiernos de los estados deben elaborar mecanismos de rendición de cuentas más sencillos y rutinarios; esto no quiere decir que se exponga toda la información con la que cuenta el legislativo, porque ello sería también restar importancia a la información confidencial no solo de este poder, sino de los otros e incluso de las demás dependencias de gobierno.

Se trata más bien de concientizar nuevamente al legislador de que su trabajo se debe al pueblo, de forma que como señala el informe que estamos tratando el mandato parlamentario se está puntualizando y se está obligando a los diputados a ofrecer mayores explicaciones y descripciones de lo que hacen.<sup>149</sup>

El beneficio por lo que toca a este tema será doble: por una parte se recobrará la confianza que los ciudadanos han perdido sobre sus legisladores, mientras que los legisladores volverán a concientizarse sobre la verdadera esencia de su labor legislativa: mayor transparencia, trae mayor acercamiento, participación y por ende una confianza más fuerte en el gobierno.

---

<sup>149</sup>Ibídem p. 49 y ss.

Los resultados también forman parte de lo que el Programa de la ONU plantea como necesario para el mejoramiento de los congresos a nivel mundial; de la mano con lo anterior, si el pueblo exige transparencia y mayor acceso a la información es porque no han quedado satisfechos con la labor desarrollada, en este caso, por el legislativo:

*Hoy en día, tanto los ciudadanos como los políticos consideran que el servicio que da los diputados a sus distritos electorales es parte fundamental de la noción de representación parlamentaria.*<sup>150</sup>

La tendencia de inconformismo de las últimas décadas ha llevado a que los ciudadanos no solamente aumenten sus expectativas de vida, sino que eleven sus exigencias con respecto a sus gobernantes, resultando en lo que Laura Valencia Escamilla define como un *desencanto político*.<sup>151</sup>

La clave en lo anterior pareciera ser un poco contradictoria frente al principio de representación, y es que lo que plantea la propuesta de la ONU es que la sociedad también participe en la búsqueda de soluciones que la lleven a elevar su calidad de vida.

No se trata con ello de dejarle toda la labor investigativa y mucho menos la legislativa a los ciudadanos, sino atraer a los ciudadanos a que participen en las formas de elaboración de las leyes mediante propuestas y acciones que provengan del pueblo para el pueblo.

Así la responsabilidad que aparentemente era exclusiva del gobierno, se convierte en una responsabilidad compartida en la cual tanto sociedad como gobierno buscan las mejores formas de solucionar los conflictos existentes en una sociedad: la experiencia social, aunada a la preparación de los legisladores darán como resultado mejores leyes con un alto grado de efectividad y una esencia verdaderamente social.

---

<sup>150</sup> *Ibíd*em, p. 7

<sup>151</sup> Valencia Escamilla, Laura, "Representación, ciudadanía y reforma del estado", *La actuación del legislativo en contextos de crisis*, México, D.F., CESOP Centro de Estudios Sociales y de Interés Público, 2012, p. 20

Otro elemento clave para el éxito de esta medida es que los diputados sientan como efectivamente su trabajo está impactando positivamente en la vida de los ciudadanos. Esto que debería ser una base del trabajo legislativo ha sido desplazado por la idea errónea de que la cantidad suple a la calidad, por ello actualmente nos encontramos con congresos que miden su desempeño legislativo a través del número de leyes aprobadas; el resultado es por demás desalentador, se expiden leyes innecesarias y las verdaderas necesidades del pueblo no son satisfechas.

La motivación personal pasa a ser uno de los motores del desempeño de los congresos y se posiciona como uno de los elementos imprescindibles dentro de la profesionalización legislativa:

*Dentro de su distrito electoral, el público espera que los diputados cumplan con un cierto perfil; se les considera dignatarios locales importantes, se les trata con respeto y la gente considera que tienen un poder importante. En cambio, dentro del parlamento el diputado es uno de tantos y cada quien tiene un nivel de influencia bastante limitado respecto a la legislación o el gobierno.<sup>152</sup>*

Solo de este modo el pueblo dejará de ver a los legisladores como deidades distantes a la realidad del mundo, para volverlos a incorporar a la estructura política y social de la que forman parte, al mismo tiempo que los legisladores sienten un verdadero compromiso con la sociedad ya que tienen el respeto y el respaldo del pueblo por el que fueron convocados.

Es cierto que esta medida requiere de mucho trabajo de los legisladores, sin embargo, la recompensa también es grande; el legislador podrá por una parte preparar futuros terrenos políticos y adentrarse a la realidad que le acontece, de manera que estará realizando un trabajo de verdadero compromiso y calidad, mientras que por otra parte la misma influencia de la exigencia social lo hará prepararse en mayor grado para el correcto cumplimiento de sus funciones.

---

<sup>152</sup>Power, Greg, Op. Cit. nota 21, p. 73.

Por lo que al tener la preparación debida se ganará no solamente el respeto de los votantes, sino de los demás actores políticos que verán en él una fuente de conocimiento y trabajo de calidad que tendrá cabida en los gobiernos de todos los tiempos.

De esta manera el trabajo legislativo será además de cumplir las exigencias del pueblo prepararse personalmente para satisfacerlas a cabalidad y con ello elevar el nivel de profesionalismo que el legislador, por sí mismo ya debería de tener al ingresar al cargo.

Así pues, la propuesta que lanza la ONU a través del PNUD, para el 2013 en cuestión de congresos y sociedad, se puede resumir en tres principales ejes:

1. Obtener la información e influir en el trabajo parlamentario
2. Lograr una mayor rendición de cuentas y receptividad a sus demandas
3. Obtener servicios y resultados para satisfacer necesidades concretas<sup>153</sup>

Se trata pues de un juego en el que ambos lados salgan beneficiados de manera transparente: por una parte se debe dar cabida y contestación a las demandas del pueblo y por otra se debe repositonar debidamente el trabajo del legislativo para que los legisladores trabajen en un plano de armonía con sus intereses y los del pueblo dejando de lado los malos manejos que puedan desvirtuar el fin originario del Poder Legislativo y recobrar la confianza de los ciudadanos que en un principio estuvieron de acuerdo en la formación de un poder destinado a controlar al ejecutivo, dar las bases normativas de una sociedad en constante desarrollo y buena evolución.

Para ello la presencia de la profesionalización es por demás evidente, se requieren legisladores mayormente preparados en todos los ámbitos, pero con la conciencia necesaria para saber que su trabajo se lo deben al pueblo y con ello elevar el desempeño legislativo de cada uno de los congresos, redundando finalmente en una mejor calidad normativa.

---

<sup>153</sup> Ibídem, p. 4

Habiendo desentrañado el verdadero fin de la profesionalización legislativa, no queda más que dar paso al verdadero análisis de la propuesta de este trabajo de información, cuya esencia se encuentra en la incorporación de la profesionalización legislativa en el estado de Michoacán, siempre encaminado a producir un servicio profesional de carrera de calidad y sobre todo con responsabilidad.

#### **4.4 PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA EN EL ESTADO DE MICHOACAN**

En este orden de ideas presento la siguiente iniciativa de reforma a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

Para quedar como sigue:

**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL  
CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO  
P R E S E N T E**

XXXXXXXXXXXXX diputado del Grupo Parlamentario del XXXXXXXXXXX, e integrante de la Septuagésima Segunda Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en ejercicio de la facultad que nos confieren los artículos 36 fracción II, 37 y 44 fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 8 fracción II, 234 y 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presento al Pleno de esta Legislatura Iniciativa de Decreto por el que adiciona a la LEY ORGANICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACAN un capítulo décimo primero, denominado DEL SERVICIO PARLAMENTARIO DE CARRERA bajo la siguiente:

## **EXPOSICION DE MOTIVOS**

Congruentes con el compromiso de profesionalización de los servidores públicos del Congreso del Estado, por lo que respecta al Servicio Parlamentario de Carrera, se establecen los lineamientos necesarios para su aplicación, dando certidumbre a las relaciones laborales y buscando aprovechar el potencial profesional de los servidores públicos del Congreso, permitiendo con ello evitar la improvisación y proporcionando certeza a las tomas de decisiones del mismo.

Que organismos internacionales han recomendado que México profesionalice a sus servidores públicos.

Es relevante entender que ante la eminente posibilidad de los legisladores de reelegirse en el 2015, necesitan contar con un equipo técnico de apoyo que responda a las necesidades de una asamblea deliberativa más experimentada.

Que hay instrumentos de estudio y análisis como el informe parlamentario mundial, que indican que los congresos deben responder más eficientemente a los retos cotidianos, y esto no puede ser posible si no evitamos el dispendio de posiciones laborales de las áreas estratégicas que realizan el trabajo de escritorio para las sesiones y para las reuniones de comisiones.

Por lo anteriormente expresado, es necesario llevar a cabo la inclusión de un

### **CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO DEL SERVICIO PARLAMENTARIO DE CARRERA**

En la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán para que su redacción quede de la forma siguiente:

Artículo 132. Para el ejercicio de sus funciones los diputados al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo se auxiliarán de los siguientes servidores

públicos:

a) Servidores de Libre Designación que exclusivamente desempeñaran cargos dentro de los Gabinetes de Apoyo de los propios legisladores, y

b) Servidores Parlamentarios de Carrera que desempeñaran los cargos técnicos profesionales de las estructuras orgánicas ocupacionales.

Artículo 133. Los Gabinetes de Apoyo son las unidades administrativas adscritas a los Diputados así como a los Grupos Parlamentarios para desempeñar un cargo o comisión como secretarios particulares, asesores legislativos, coordinadores de gestión y servicios de apoyo general de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado.

Los funcionarios que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por el diputado o el Grupo parlamentario a quienes estén adscritos.

Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo deberán ser autorizadas por la Junta de Coordinación Política considerando la capacidad presupuestal del Congreso.

Artículo 134. Los funcionarios de libre designación solo podrán desempeñar labores dentro de los Gabinetes de Apoyo.

Queda prohibido a los funcionarios de libre designación el ejercicio de atribuciones que por ley competan a los Servidores Parlamentarios de Carrera.

Artículo 135. El Servicio Parlamentario de Carrera es el cuerpo de funcionarios del Congreso del Estado a quienes les corresponde llevar a cabo la gestión de la Legislatura, en el ámbito de sus competencias.

El Servicio depende de la Junta, la cual lo administrara a través del Secretario de Administración y Finanzas le corresponde la dirección y administración del Servicio Parlamentario de Carrera.

Artículo 136. El Servicio Parlamentario de Carrera tendrá los propósitos siguientes:

I. Garantizar la profesionalización del personal técnico al Servicio del Congreso del Estado;

II. Asegurar el ingreso al Servicio con base en el mérito y en igualdad de oportunidades;

III. Asegurar la capacitación permanente de los Servidores Parlamentarios de Carrera;

IV. Garantizar la Carrera Parlamentaria, a través de las promociones y ascensos, con base en la preparación, la capacidad, el desempeño, la experiencia, la disciplina y la probidad.

V. Fomentar la motivación y la eficacia mediante condiciones laborales adecuadas y estímulos basados en la evaluación del desempeño.

VI. Establecer la imparcialidad política dentro del Servicio.

VII. Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo.

VIII. Garantizar a los Servidores el ejercicio de los derechos que les reconocen los ordenamientos jurídicos; y,

Artículo 137. Para los efectos del presente Capítulo se entenderá por:

Servicio: El Servicio Parlamentario de Carrera.

Registro: El Registro Único de Servidores Parlamentarios de Carrera;

Estructuras orgánicas ocupacionales: El catálogo de funciones y relaciones jerárquicas entre los funcionarios técnicos del Congreso;

Servidor Parlamentario de Carrera: Persona física integrante del Servicio Parlamentario de Carrera del Congreso del Estado de Michoacán, que desempeña un cargo de confianza dentro de la legislatura.

Consejo: Consejo Consultivo del Servicio, es una instancia que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Servicio; y,

Comités de Selección: cuerpos colegiados, encargados de operar el Servicio con base en la normatividad que emita el Secretario de Administración y Finanzas para estos efectos.

#### **SECCIÓN I DE LA INTEGRACIÓN DEL SERVICIO PARLAMENTARIO DE CARRERA**

Artículo 138. Los Servidores Parlamentarios de Carrera se clasificarán en Servidores Parlamentarios Titulares y Eventuales.

Los Servidores Eventuales son aquellos que hubieren ingresado al servicio en casos excepcionales o por medio de un convenio.

El Servidor Parlamentario de Carrera ingresará al Servicio a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por este capítulo.

Artículo 139. Los Servidores Parlamentarios de Carrera ocuparán dentro de las Estructuras Orgánico Ocupacionales del Congreso del Estado los Niveles Jerárquicos, que estén contemplados en el catálogo de puestos que para tal efecto tenga la Secretaría de Administración y Finanzas.

Todo cargo de nueva creación en las Estructuras Orgánico Ocupacionales, con funciones equivalentes a las anteriores, deberá ser homologado a los existentes en catalogo señalado en el párrafo anterior, sin importar su denominación.

Artículo 140. Los trabajadores de base del Congreso del Estado tendrán acceso al Servicio Parlamentario de Carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, y selección previstos en este capítulo. Para la incorporación al Servicio del trabajador de base será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

Artículo 141. El desempeño del Servicio Parlamentario de Carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del Servidor Parlamentario de Carrera.

**SECCION II DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PARLAMENTARIOS  
DE CARRERA**

Artículo 142. Los Servidores Parlamentarios de Carrera tendrán los siguientes derechos:

I. Tener estabilidad y permanencia en el Servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé este capítulo;

II. Recibir el nombramiento como Servidor Parlamentario de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos y aprobados los exámenes correspondientes;

III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;

IV. Acceder a un nivel jerárquico más elevado cuando haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;

V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;

VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de este capítulo y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;

VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en el presente Capítulo;

VIII. Participar en el Comité de Selección cuando se trate de designar a un Servidor Parlamentario en la jerarquía inmediata inferior;

IX. Promover los medios de defensa que establece este Capítulo, contra las resoluciones emitidas en aplicación del mismo;

X. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 143. Son obligaciones de los Servidores Parlamentarios de Carrera:

. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Servicio;

XI. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos.

XII. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Servicio

XIII. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño.

XIV. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;

XV. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca.

XVI Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades.

XVII. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas.

XVIII. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos del área de trabajo o de las personas que allí se encuentren.

XIX. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del Servicio,

XX. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

### **SECCIÓN III DE LA ESTRUCTURA DEL SERVICIO PARLAMENTARIO DE CARRERA**

Artículo 144. El Servicio Parlamentario de Carrera comprende los Subsistemas que se precisan a continuación

I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, el cual determinará las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal que requiera el Servicio para el eficiente ejercicio de sus funciones.

II. Subsistema de Ingreso, el cual regulará el proceso de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes a primer ingreso se incorporen.

III. Subsistema de Desarrollo Profesional, el cual regulará los procedimientos y requisitos mediante los cuales los Servidores Parlamentarios de Carrera podrán ascender de Nivel Jerárquico.

IV. Subsistema Formación, el cual establecerá los modelos de profesionalización para los Servidores Parlamentarios, que les permitan adquirir:

a. Los conocimientos básicos acerca del área en que laboran y la Legislatura en su conjunto;

b. La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;

c. Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;

d. Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas;

e. Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres;

V. Subsistema de Evaluación del Desempeño, el cual establecerá los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los Servidores Parlamentarios de Carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener estímulos, así como para garantizar la estabilidad laboral;

VI. Subsistema de Separación, el cual se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un Servidor Parlamentario deja de formar parte del Servicio o se suspenden temporalmente sus derechos; y,

VII. Subsistema de Control, el cual tiene como objetivo diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia, y en su caso, corrección de la operación del Servicio.

#### **SECCION IV DEL SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS**

Artículo 145. Se establecerá un Subsistema de Planeación de Recursos Humanos para el eficiente ejercicio del Servicio, el cual estará a cargo de la Dirección General de Administración, así como de la Dirección General de Planeación, Evaluación y Patrimonio, por conducto del departamento correspondiente.

A través de sus diversos procesos, el Subsistema:

I. Registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles requeridos;

II. No autorizará ningún cargo que no esté incluido y descrito en las Estructuras Orgánico Ocupacionales.

III. Operará el Registro Único de Servidores Público de Carrera.

IV. Determinará las necesidades cuantitativas de personal, considerando los efectos de los cambios en las estructuras orgánico- ocupacionales, la rotación, retiro, y separación de los funcionarios, con el fin de que la estructura del Congreso tenga un número de Servidores Parlamentarios de Carrera adecuado para su buen funcionamiento y, acorde con los principios rectores de este Servicio, que promueva y garantice la equidad de género y permita la movilidad de los miembros del Servicio.

V. Calculará el costo que generara la determinación cuantitativa del personal.

VI. Analizará el desempeño y los resultados de los Servidores Parlamentarios de Carrera, emitiendo las conclusiones conducentes.

VII. Revisará y tomará en cuenta para la planeación de los recursos humanos del Congreso los resultados de las evaluaciones sobre el Servicio.

VII. Realizará los demás estudios, programas, acciones y trabajos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto del presente Capítulo,

VIII. Ejercerá las demás funciones que le señale esta Ley, su Reglamento y disposiciones relativas.

#### **SECCIÓN V DEL REGISTRO ÚNICO DE LOS SERVIDORES PARLAMENTARIOS DE CARRERA**

Artículo 146. El Registro Único de los Servidores Parlamentarios de Carrera es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos y se establece con fines de apoyo al desarrollo del Servidor Parlamentario de Carrera dentro del Congreso.

Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales.

Artículo 147. El Registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, formación, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Servicio.

Artículo 153. El Registro deberá incluir a cada Servidor Parlamentario que ingrese al Servicio. Los datos del Registro respecto al proceso de capacitación y desarrollo deberán actualizarse de manera permanente. Esta información permitirá

identificar al Servidor Parlamentario de Carrera como candidato para ocupar vacantes de distinto perfil.

Artículo 148. Será motivo de baja del Registro, la separación del Servido Parlamentario del Servicio por causas distintas a la renuncia.

### **SECCIÓN V DEL SUBSISTEMA DE INGRESO**

Artículo 149. Se establecerá un Subsistema de Ingreso, encargado de realizar el reclutamiento, entendido como el proceso que permite atraer aspirantes con perfiles previamente determinados, con la finalidad de que al cumplir los requisitos necesarios y aprobar los exámenes correspondientes, puedan formar parte del Servicio Parlamentario de Carrera, el cual estará a cargo de la Dirección General de Administración, a través de su departamento correspondiente.

Artículo 150. El reclutamiento se llevará a cabo anualmente a través de convocatorias públicas abiertas, que emitirá el Secretario de Administración y Finanzas. Este proceso dependerá de las necesidades que en materia de recursos humanos requieran el Congreso, así como del presupuesto autorizado.

En caso de ausencia de plazas, no se emitirá la convocatoria. Previo al reclutamiento, el Secretario de Administración y Finanzas organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual.

Artículo 151. El aspirante a ingresar al Servicio deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar.

- II. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso.
  
- III. Contar con título de licenciatura, expedido legalmente, siempre que se requiera.
  
- IV. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el Servicio Parlamentario de Carrera.
  
- V. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y
  
- VI. No estar inhabilitado para el Servicio Parlamentario ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

No podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al Servicio.

Artículo 152. El ingreso al Servicio Parlamentario de Carrera se realizará por oposición, mediante concursos públicos anuales que serán organizados en etapas eliminatorias y deberán contemplar los siguientes exámenes y cursos:

- I. Elaboración de un ensayo orientado al funcionamiento y operación del Congreso del Estado;
  
- II. Examen de conocimientos generales.
  
- III. Entrevistas;
  
- IV. Exámenes médicos y psicológicos;

V. Una vez seleccionado el candidato recibirá cursos especializados cuya duración no excederá de seis meses, y

VI. Un periodo de experiencia práctica en el Congreso cuya duración no excederá de seis meses.

Artículo 153. El Secretario de Administración y Finanzas establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder al Servicio. Los candidatos que aprueben el concurso entraran a ocupar las plazas vacantes. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento.

Artículo 154. Cuando se trate de cubrir cargos vacantes distintos al primer nivel de ingreso, el Secretario de Administración y Finanzas deberá emitir convocatoria pública abierta, siempre y cuando el Servicio no cuente con el perfil requerido.

Artículo 155. Se entenderá por convocatoria pública y abierta aquella dirigida a Servidores Públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Servicio, mediante convocatoria publicada en el Periódico Oficial del Estado.

Las convocatorias señalarán en forma precisa los perfiles que se necesitan, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para las evaluaciones, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de las evaluaciones y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas.

Artículo 156. Corresponde al Secretario de Administración y Finanzas emitir las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación, que aplicarán los Comités conforme a las reglas de

valoración o sistema de puntaje, para la selección de los Servidores Parlamentarios de Carrera.

## **SECCIÓN VII DEL SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL**

Artículo 157. Se establecerá un Subsistema de Desarrollo Profesional, encargado de realizar el proceso mediante el cual los Servidores podrán hacer Carrera en el Servicio Parlamentario de manera ascendente o lateral a través de los ascensos en los distintos Niveles Jerárquicos, el cual estará a cargo de la Dirección General de Administración, a través de su departamento correspondiente.

Artículo 158. Los servidores miembros para ocupar un Nivel de mayor jerarquía deberán cumplir con los requisitos contenidos en este Capítulo, realizar las evaluaciones correspondientes; además se tomara en cuenta el puntaje otorgado al Servidor en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de las evaluaciones de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como la opinión de su superior jerárquico.

Artículo 159. La movilidad en el Servicio podrá seguir las siguientes trayectorias:

I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden a posiciones ascendentes, en donde las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad, y

II. Horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan. En este caso, los Servidores Parlamentarios de Carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.

Artículo 160. Las Promociones son el proceso que permite a los Servidores Parlamentarios de Carrera subir a un Nivel superior en la categoría que corresponda.

Artículo 161. El Comité de Profesionalización será el encargado de dirigir las promociones de los Servidores Parlamentarios de Carrera, conforme a los principios rectores del Servicio.

Artículo 162. El Comité de Profesionalización estará integrado por: el Secretario de Administración y Finanzas, el encargado del Subsistema de Recursos Humanos y el encargado de Capacitación.

Artículo 163. Los Servidores Parlamentarios de Carrera para ascender de Grado, deberán cada 4 años ser sometidos al proceso siguiente:

- a) Recibir capacitación profesional continua;
- b) Realizar una evaluación que permita certificar sus capacidades

De aprobar la evaluación correspondiente los Servidores podrán ascender al Nivel siguiente.

Cuando el resultado de la evaluación de un Servidor Parlamentario no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, ésta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado.

Se le deberá proporcionar la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación.

De no aprobar la evaluación, se procederá a la separación del Servidor Parlamentario de Carrera del Congreso del Estado y por consiguiente, causará baja del Registro.

Artículo 164. Los ascensos son el proceso mediante el que los Servidores Parlamentarios de Carrera podrán ascender de Nivel Jerárquico en las Estructuras Orgánico Ocupacionales, siempre que existan vacantes. Para lo cual se requiere invitación del Secretario de Administración y Finanzas a quienes cuenten con el perfil.

Artículo 165. El Secretario de Administración y Finanzas abrirá un concurso de selección, emitiendo convocatoria entre los Servidores Parlamentarios de Carrera que por su Nivel puedan aspirar al puesto vacante.

Las convocatorias contendrán los requisitos con los que se debe contar y el proceso a agotar para ocupar la vacante.

Artículo 166. Para el Desarrollo del proceso de ascenso el Secretario de Administración y Finanzas formará un Comité de Selección integrado por: el responsable del Subsistema de Recursos Humanos, el titular del área y el Jefe Inmediato Superior de la vacante.

Artículo 167. El proceso para ascender de Nivel Jerárquico se realizará por oposición mediante concursos que serán organizados en etapas eliminatorias y deberá contemplar las siguientes fases:

a) Concurso de selección interna;

- b) Examen de conocimientos;
- c) Examen gerencial, siempre que se requiera, y
- d) Entrevista con el Comité de Selección.

En caso de resultar seleccionado, previa autorización del Comité de Selección, el Secretario de Administración y Finanzas emitirá el nombramiento correspondiente.

Artículo 168. Quedan prohibidas las entradas laterales al Servicio Parlamentario de Carrera, salvo cuando derivado de las necesidades del Congreso se requieran perfiles que no estén integrados en el Servicio, el Secretario de Administración y Finanzas previa autorización de la Junta podrá emitir convocatoria pública y abierta para cubrir un cargo en las Estructuras Orgánico Ocupacionales.

El proceso para acceder a un cargo lateralmente será por oposición conforme a lo establecido en esta Ley.

Artículo 169. Los funcionarios que ocupen un cargo en las Estructuras Orgánico Ocupacionales por ingreso lateral, sólo serán considerados Servidores Parlamentarios de Carrera Eventuales y no formarán parte del Servicio.

Artículo 170. El Servidor Eventual que pretenda ser Servidor Parlamentario de Carrera Titular deberá realizar y aprobar las evaluaciones y cursos de ingreso al Servicio.

Artículo 171. El Secretario de Administración y Finanzas, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Mesa Directiva, podrá celebrar convenios con autoridades federales, estatales o municipales y organismos públicos o privados

para el intercambio de recursos humanos una vez cubiertos los perfiles requeridos, con el fin de fortalecer el proceso de desarrollo profesional de los Servidores Parlamentarios de Carrera y ampliar sus experiencias.

Artículo 172. Los Servidores Profesionales provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios no podrán superar en número a los de carrera que se encuentren laborando en el Congreso del Estado, con motivo de un intercambio.

Artículo 173. El Registro Único de Servidores Parlamentarios de Carrera acopiará información de recursos humanos proporcionada por las autoridades o instituciones con las que se suscriban convenios, con la finalidad de permitir la participación temporal de aspirantes a Servidores Parlamentarios de Carrera en los concursos.

#### **SECCION VIII DEL SUBSISTEMA DE FORMACIÓN**

Artículo 174. Se establecerá un Subsistema de Formación, encargado de realizar el proceso mediante el cual los Servidores Parlamentarios de Carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en el Congreso del Estado, el cual estará a cargo de la Dirección General de Administración, a través de su departamento correspondiente.

Artículo 175. La formación tendrá los siguientes objetivos:

I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los Servidores Parlamentarios de Carrera en sus cargos

II. Preparar a los Servidores para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y

III. Certificar a los Servidores en las capacidades profesionales adquiridas.

Artículo 176. El programa de actualización, es el curso de capacitación que tiene como propósito que los Servidores Parlamentarios de Carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones.

El programa de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los Comités en coordinación con el Secretario de Administración y Finanzas. Otorgándose un puntaje a los Servidores Parlamentarios de Carrera que los acrediten.

#### **SECCION IX DEL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**

Artículo 177. Se establecerá un Subsistema de Evaluación del Desempeño, encargado de realizar el proceso mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los Servidores Parlamentarios de Carrera, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto, el cual estará a cargo de la Dirección General de Planeación, Evaluación y Patrimonio, a través de su departamento correspondiente.

Artículo 178. La Evaluación del Desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:

I. Valorar el comportamiento de los servidores parlamentarios de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas;

II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado que se refiere este Capítulo;

III. Aportar información para mejorar el funcionamiento del Congreso en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros;

IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en la legislatura;

V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley.

Artículo 179. Los estímulos al desempeño destacado consisten en la cantidad neta que se entrega al Servidor Parlamentario de Carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia.

Las percepciones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos u honorarios que perciben en forma ordinaria los Servidores.

Artículo 180. Los Comités establecerán los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades del Congreso.

La aprobación de las evaluaciones del desempeño será requisito indispensable para la permanencia del Servidor Parlamentario en el Servicio.

## **SECCION X DEL SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN**

Artículo 181. Se establecerá un Subsistema de Separación, encargado de realizar el proceso de separación del Servidor Parlamentario de Carrera, mediante la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos, el cual estará a cargo de la Dirección General de Administración, a través de su departamento correspondiente.

Artículo 182. Los miembros del Servicio serán separados de sus cargos ya sea temporalmente por medio de suspensión como consecuencia de la aplicación de una sanción administrativa y, en forma definitiva, por baja y destitución como consecuencia de una sanción administrativa, en términos de la presente Ley.

Artículo 183. Son causas de baja del Servicio Parlamentario de Carrera las siguientes

I. Por renuncia formulada por el servidor parlamentario;

II. Por jubilación.

III. Por defunción;

IV. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor una pena que implique la privación de su libertad;

V. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;

VI. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán, que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VII. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño;

VIII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente

Artículo 184. La licencia es el acto por el cual un Servidor Parlamentario de Carrera, previa autorización del Secretario de Administración y Finanzas, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que este Capítulo le otorga.

Para que un funcionario pueda obtener una licencia deberá tener una permanencia en el Servicio de al menos dos años y dirigir su solicitud por escrito al Secretario de Administración y Finanzas, con el visto bueno de su superior jerárquico. El dictamen de la solicitud deberá hacerse por escrito, de manera fundada y motivada, y basada en el dictamen emitido por el responsable del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos haga al respecto basada en la planeación y en el presupuesto.

La licencia sin goce de sueldo no será mayor a seis meses y no podrá prorrogarse, excepto cuando el Servidor ocupe un cargo en alguna otra institución con la que el Servicio tenga un convenio.

La licencia con goce de sueldo no podrá ser mayor a un mes y sólo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor parlamentario vinculadas al ejercicio de sus funciones.

Artículo 185. Para cubrir el cargo del Servidor Parlamentario de Carrera que obtenga licencia menor aun mes se nombrará un Servidor Parlamentario que

actuará de manera provisional, si la licencia es mayor a un mes se abrirá el concurso de selección correspondiente.

### **SECCIÓN XI DEL SUBSISTEMA DE CONTROL**

Artículo 186. Se establecerá un Subsistema de Control, encargado de aplicar los mecanismos de evaluación sobre la operación del Servicio a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento, el cual estará a cargo de la Dirección General de Planeación, Evaluación y Patrimonio, a través de su departamento correspondiente.

Artículo 187. El Consejo Consultivo desarrollará la información necesaria que permita evaluar los resultados de la operación del Servicio y emitirá reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los Subsistemas, los que hará del conocimiento del Secretario de Administración y Finanzas y sugerirá acciones de perfeccionamiento

### **SECCIÓN XII DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SERVICIO**

Artículo 188. Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, el Servicio contará con los siguientes órganos:

I. El Consejo; y,

II. Los Comités.

Artículo 189. El Secretario de Administración y Finanzas administrará el Servicio Parlamentario, que comprenderá, además de la selección, contratación, capacitación para el desarrollo y el desempeño, la evaluación periódica y promoción del personal.

Artículo 190. El Secretario de Administración y Finanzas contará con las siguientes facultades:

I. Emitir los criterios de los programas generales del Servicio, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente.

II. Elaborar el presupuesto anual para la operación del Servicio;

III. Administrar los bienes y recursos del Servicio;

IV. Expedir los manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del Servicio;

V. Dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Servicio.

VI. Dar seguimiento a la implantación y operación del Servicio en el Congreso del Estado y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas

VII. Emitir las convocatorias públicas anuales previa solicitud de los Cuerpos de Servidores Parlamentarios;

VIII. Aprobar la constitución o desaparición de los Comités técnicos;

IX. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación.

X. Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Servicio

XI. Promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de cursos de especialización en los casos que señale el Reglamento.

XII. Vigilar que el personal de carrera se ajuste a una rotación programada, asegurándose que sin excepción, ningún miembro permanezca en el mismo grado por más de 4 años continuos;

XIII. Establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Servicio y del mejoramiento de la labor del Congreso a partir de su implantación.

XIV. Revisar de manera periódica y selectiva la operación del Servicio en el Congreso del Estado;

XV. Aplicar el presente Capítulo para efectos administrativos emitiendo criterios obligatorios sobre éste y otras disposiciones sobre la materia, para la regulación del Servicio;

XVI. Solicitar la publicación en el Periódico Oficial del Estado de las disposiciones y acuerdos de carácter general que pronuncie;

XVII. Rendir anualmente un informe a la Junta respecto del funcionamiento del Servicio Parlamentario de Carrera; y,

XVIII. Las demás que se establezcan en el presente Capítulo.

### **SECCIÓN XIII DEL CONSEJO CONSULTIVO**

Artículo 191. El Consejo es un órgano de apoyo para el Servicio Parlamentario de Carrera. Estará integrado por el Presidente de la Junta, por los responsables de

cada Subsistema, por los presidentes de los comités técnicos y por un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los integrantes.

Son atribuciones del Consejo.

I. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Servicio en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en el Congreso del Estado;

II. Opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Servicio;

III. Estudiar y proponer modificaciones a las estructuras orgánico ocupacionales;

IV. Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación.

V. Recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización.

VI. Acordar la participación de invitados en las sesiones de Consejo, y

VII. Las que se deriven de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 192. El Consejo estará presidido por el Presidente de la Junta y contará con un Secretario Técnico.

#### **SECCIÓN XIV DE LOS COMITÉS TÉCNICOS**

Artículo 193. Los Comités son el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Servicio Parlamentario de Carrera. Son responsables de planear, organizar e impartir la inducción al servicio, pudiendo coordinar la realización de cursos con instituciones de educación técnica y superior.

Artículo 194. Los Comités Técnicos estarán integrados por el Secretario de Administración y Finanzas, quien los presidirá, por el responsable del Subsistema correspondiente y el director del área respectiva.

Artículo 195. Serán atribuciones de los Comités:

I. Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Servicio.

II. Proponer políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su área, acorde con los procesos que establece el presente Capítulo.

III. Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente el funcionamiento del Congreso.

IV. Elaborar los programas de capacitación, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de necesidades.

V. Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos.

VI. Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores parlamentarios de su área.

VII. Determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos por esta Ley y tramitar la autorización ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Michoacán; y

VIII. Las demás que se deriven de esta Ley y su Reglamento.

### **SECCION X DEL RECURSO DE REVOCACIÓN**

Artículo 196. En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección, el interesado podrá interponer ante la Junta recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

Artículo 197. El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:

I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos;

II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad;

III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad,

en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre;

III. La Junta podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección;

IV. La Junta acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles; y,

V. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Junta dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles.

Artículo 198. El recurso de revocación contenido en el presente Capítulo, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso.

Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las disposiciones del presente Título.

#### **SECCION XVI DE LAS COMPETENCIAS**

Artículo 199. En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley competará conocerlas y resolverlas al Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado.

#### **TRANSITORIOS**

ARTÍCULO PRIMERO. Las presentes reformas y adiciones entrarán en vigor al

momento de su aprobación, con fundamento en el artículo 42, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se establece un plazo de ciento ochenta días para la elaboración de los reglamentos relativos al servicio parlamentario de carrera.

ARTÍCULO TERCERO. Notifíquese al Titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

PALACIO DEL PODER LEGISLATIVO.- Morelia, Michoacán, a \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del 2014 dos mil catorce.- -----

## CONCLUSIONES

El poder legislativo es una institución de naturaleza muy específica, formado por hombres y mujeres que su mandato es la representación. Por lo tanto resulta ser un poder donde confluye la democracia representativa para formar un mosaico de contrastes y propuestas, donde la meta en la mayoría de las ocasiones es buscar un acuerdo común.

En este orden de ideas debo mencionar que no necesariamente lo más lucido en la vida mediática resulta más provechoso para la vida legislativa, podemos decir que el poder legislativo tiene entonces una carga política muy alta, además que es el punto o el epicentro de la mayoría de los debates públicos; entonces que aparentemente, su naturaleza sea deliberativa o de un marcado debate mayormente en los medios y en el propio pleno.

Como se ha mencionado los partidos políticos, los líderes sociales, los grupos de presión y el cuerpo de apoyo legislativo, son los elementos que se agregan a la formación del trabajo del congreso.

Dato curioso, de los congresos que tiene el país mexicano, no hay uno exactamente igual a otro en su funcionamiento, su conformación interna y su organización varían no obstante logran ser un enlace y como dicen en España son portavoces de los asuntos públicos.

El poder legislativo ha evolucionado a través de la historia y por su propia naturaleza lo seguirá haciendo, fortaleciendo sus atribuciones, mejorando sus mecanismos de control del poder, permitiendo que las minorías tengan más representación, aumentando sus potestades de fiscalización.

Para hablar de formas y diseños acerca del poder legislativo y los referentes que encontramos a nivel global, sin duda son 190 países que cuentan con alguna forma de órganos legislativos, podemos decir entonces que este órgano es una institución extendida por todo el planeta.

Debo decir que este poder es un eslabón donde lo público y los actores de la sociedad confluyen y en esa manifestación de ideas los legisladores articulan soluciones a través de su gestión o de la norma. Podemos afirmar que este órgano es un elemento básico en un estado democrático.

Los medios de comunicación y las redes sociales se han convertido en un actor de alta influencia en estos días, son parte de la toma de decisiones e inciden en los acuerdos del congreso y en el diseño de la legislación, afirmo por esto que la sociedad, el día de hoy vigila más al vigilante.

Por lo que el congreso está llamado a tener cada día más transparencia en sus actos y construir más techos de cristal, debe mejorar la efectividad de este poder para fiscalizar y generar una más alta rendición de cuentas.

Por otra parte es importante resaltar que el personal de apoyo parlamentario, tiene una alta influencia, cosa que no es vista por todos, pero la información que ellos proveen es un incide directamente en la toma de decisiones, e incluso de ahí surgen muchas de las iniciativas.

Al establecer la reelección en nuestra constitución, modelo que se implementara en las elecciones del 2018, nos indica que debe haber una armonía entre el personal y los diputados reelectos.

Para poder lograr que las transiciones de legislatura a legislatura no se vuelvan en una repartición de espacios a modo de cuota de poder y que estas no influyan en la designación de espacios al interior al interior del congreso urge el profesionalizar al poder legislativo en Michoacán. Es una inversión en sus activos intangibles, una siembra para que se cosechen mejores realidades el día de mañana para evitar la improvisación es un ahorro en la curva de aprendizaje, el cual es una circunstancia muy común en cada cambio de legislatura.

Las reglas del juego han cambiado, la reelección es un elemento en nuestra constitución que obligara a tener cuerpos de apoyo de carrera, funcionarios

preparados para estar en armonía con estas nuevas disposiciones, el servicio parlamentario de carrera aumentara la permanencia por méritos profesionales.

Aunado a lo anterior, la estabilidad y permanencia de los servidores parlamentarios de carrera será incompatible con actividades externas al congreso que interfieran con la actividad del servidor público. Genera un sistema de evaluación del desempeño, cosa que actualmente no opera en nuestro poder legislativo local.

Los costos por la implementación de este modelo se reducen al mínimo, pues se puede operar con la estructura administrativa ya existente, esto es el sistema del servicio parlamentario de carrera que se propone no supone un costo extra.

Esta es una propuesta que intenta mejorar la toma de decisiones, puesto que a final de cuentas es una carencia que se de no atenderse seguirá sufriendose en Michoacán. Por lo tanto, fortalecer la profesionalización, nos evitara repetir los errores de las anteriores setenta y un legislaturas en Michoacán, es importante que se cuente con un equipo de apoyo parlamentario para responder a las nuevas exigencias sociales y nuestra nueva realidad, el profesionalizar al poder se traducirá en mejorar el desempeño, en entender que el congreso tendrá una mejor arquitectura, porque se necesita diseñar un mejor presente para Michoacán.

## FUENTES DE CONSULTA

- Bovero, Michelangelo y Bobbio, Norberto, *Orígenes y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo. 1985.
- Breña, Roberto. *El primer Liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824*, México, D.F., Colegio de México, Primera edición, 2006.
- Brom Juan y Duval H., Dolores. *Esbozo de Historia de México*, México, D.F., Grijalbo, Séptima Reimpresión, 2006.
- Carbonell, Miguel, Cruz Barney, Oscar. *Et al, Constituciones Históricas de México*, México, D.F., Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México. 2002.
- Chaurand Arzate, Carlos, *La técnica legislativa, ideas generales sobre su estudio*, México, *Ensayos Legislativos*, Senado de la República LVIII Legislatura. 2003.
- Chávez Hernández, Efraín, *Ética en el poder legislativo*, México, D.F., *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, número 115, enero- abril 2006.
- Constitución de Apatzingán el 22 de octubre de 1814.
- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada DOF 07-07-2014.

- Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, última reforma publicada DOF 25-06-2014.
- Coromina, Amador. *Recopilación de Leyes, Decretos, Reglamentos y Circulares expedidas en el Estado de Michoacán*, Michoacán, Imprenta de los hijos de I. Arango, 1886.
- Cruz Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, México, D.F., Oxford, Segunda edición, 2000.
- Dublán, Manuel y Lozano, José Ma. *Legislación Mexicana*, México, Imprenta de Comercio, tomo I. 1876.
- Eraña Sánchez, Miguel (coord.), *El principio de representación parlamentaria, Los Principios Parlamentarios*, México, D.F., Universidad Olmeca, Porrúa. 2010.
- Fernández Ruíz, Jorge. *Poder Legislativo*, México, D.F., Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. 2003.
- Galeana, Patricia. *México y sus constituciones*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición. 2003.
- García Belaunde, Domingo. *Constitución y Política*, Lima, Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional. 1981.
- Guastini, Ricardo. *Estudios de teoría constitucional*, México, D.F., Doctrina Jurídica Contemporánea, Universidad Nacional Autónoma de México. 2001.

- Herrejón Peredo, Carlos. *Morelos y el Congreso*, Michoacán, México. Colegio de Michoacán, en el IX Seminario Internacional: *Juntas, Asambleas y Congresos Constituyentes en la Independencia de Hispanoamérica*. 2013.
- Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica. 1980.
- Huerta Ochoa, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México. 2001.
- Huerta Ochoa, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Segunda edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México. 2001.
- Jiménez, Armando Alfonso, *¿Un gobierno de gabinete en México?*, *Tópicos de Derecho Parlamentario*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Latina de América, Senado de la República, 2007.
- Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán. Última reforma publicada DOF 09-12-2013.
- Muro Ruiz, Eliseo. *Algunos elementos de técnica legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México. 2007.
- Nava Vázquez, César, *La división de poderes y de funciones, en el derecho mexicano contemporáneo*, México, D.F., Porrúa. 2008.

- Ochoa Campos, Moisés (coord.), *Derecho Legislativo Mexicano*, Comité de Asuntos Editoriales, México, D.F., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura. 1973.
- Ochoa Campos, Moisés (coord.), *Derecho Legislativo Mexicano*, Comité de Asuntos Editoriales, México, D.F., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura. 1973.
- Olivos Campos, José Rene (coord.), *La administración del estado contemporáneo*. México, Colección Biblioteca Jurídica Porrúa, 2009.
- Olivos Campos, José René, *Ciencia Política*, México. Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2012.
- Orta Flores, Sara Berenice, *El poder legislativo local, elementos para registrar su evolución, el poder legislativo estatal en México*, México, D.F., Universidad Estatal de Nueva York, 2004.
- Ortiz, Julio César. *Poder político y orden social*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1986.
- Patrón Sánchez, Fernando, Pérez Vargas, Rosa María. *Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos*, México, D.F., Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, año 5, número 9, enero- junio 2012.
- Power, Greg, *Informe parlamentario mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*, Dinamarca, Peritos Traductores S.C., PNUD 2012.

- Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García Franco, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México, Principios generales*, México, D.F., Porrúa. 2006.
- Rabasa, Emilio. *Historia de las constituciones mexicanas*, México D.F., Universidad Autónoma de México, 1ra. Reimpresión de la Tercera Edición, 2002.
- Reyes Pastrana, Jorge. *El Poder Público del Estado de México, Reseña Cronológica de la Administración Pública 1810-1910*, Toluca de Lerdo, Estado de México, Fondo Editorial Estado de México, Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, 2010.
- Rodríguez Prats, Juan José. *Desencuentro y parálisis en el congreso mexicano*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- Rose- Ackerman, Susan. La profesionalización del poder legislativo mexicano. *Experiencias del congreso de Estados Unidos, El poder Legislativo en la actualidad*. México, D.F., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas 1994.
- Santiago Nino, Carlos. *Consideraciones sobre la dogmática jurídica*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México. 1989.
- Tavera Alfaro, Xavier. *Compilación de las Actas del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán (1857-1858)*, Morelia, LX Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán. 1977.

- Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, México, D.F., Primera edición, Miguel Ángel Porrúa. 1996.
- Ugalde, Luis Carlos. *Desempeño legislativo en México, El congreso mexicano después de la alternancia*, México, D.F., Instituto de Investigaciones legislativas del Senado de la República, Senado de la República, AMEP, 2003.
- Valencia Escamilla, Laura. *Representación, ciudadanía y reforma del estado, La actuación del legislativo en contextos de crisis*, México, D.F., CESOP Centro de Estudios Sociales y de Interés Público, 2012.
- Vázquez Nava, César, *La división de poderes y de funciones*, México, D.F., Porrúa. 2008.
- Vázquez Nava, César. *La división de poderes y de funciones*, México, D.F., Porrúa, 2008.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad, México*, México, Fondo de Cultura Económica. 1989.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

- El fuero constitucional: FRENTE A LA NUEVA REALIDAD POLÍTICA DEL PAÍS, ejemplar electrónico, perteneciente al acervo de la Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, consultado el 26 de mayo de 2013, a las 17:23 hrs., disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3038/12.pdf>

- Real Academia de la Lengua Española, definición 1  
<http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=ugWWBs4rQDXX2qCQJbYL>
- Ríos Cázares, Alejandra. *Instituciones Políticas Estatales y Presupuesto. Las causas de la discrecionalidad. Estudios sobre desarrollo humano*, 2009, núm. 8, p. 21,  
[http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional\\_3\\_Alejandra\\_Rios\\_Cazares.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional_3_Alejandra_Rios_Cazares.pdf)
- Díaz Gómez, Everardo Rodrigo. *Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la cámara de diputados, 2000-2003*, CONfines, Monterrey, 2/3 enero-mayo 2006, p. 47,  
<http://confines.mty.itesm.mx/articulos3/diaz.pdf>
- Diccionario Esencial de la Lengua Española, 22° edición, Madrid, Real Academia de la Lengua Española, 2006,  
<http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=uZI8Mv6LfDXX2XuEhAgk>

## RESUMEN

### **Profesionalización del Poder Legislativo en Michoacán.**

Particularmente el congreso como hoy lo conocemos ha sufrido y sigue sufriendo modificaciones, en su condición política y en su circunstancia orgánica.

Desde aquellos días se buscaba que el supremo congreso fuese un órgano de representación y de dirección de buen gobierno.

De ahí nos vamos a dar un seguimiento al congreso a su evolución y como se va conformando al pasar los días, los años y las épocas.

Se reseña cómo ha evolucionado la naturaleza del poder legislativo, y además de como se ha construido la representación en las cámaras, puesto que se establece que los diputados representan a los ciudadanos, mientras que los senadores representan políticamente a los estados.

También encontraremos, un análisis jurídico del congreso de Michoacán.

También se responde a la interrogante de que se requiere para ser diputado local.

Y también se señalan los requisitos mínimos establecidos en fundamento constitucional para ser legislador local.

También mencionamos las atribuciones del congreso local, esas mismas que otorgan las competencias para ser un contrapeso del poder ejecutivo, y del proveedor de los insumos a el poder judicial.

Más adelante dentro del mismo capítulo dos, se precisa un contraste entre las atribuciones que tienen el poder legislativo michoacano, y el poder legislativo federal, para hablar de sus diferencias y de sus coincidencias.

También se hace un análisis sobre el poder, la política y la ciencia del poder político, y es un estudio para entender a través de la visión de algunos catedráticos como el Dr. Rene Olivos Campos. Que en su trayectoria logran un atinado concepto que vale la pena analizar.

Otro tema que abordamos en el presente proyecto, es la distribución del poder político, y como los legisladores son portavoces de la representación de una demarcación distrital y el diputado encarna la palabra de sus representados.

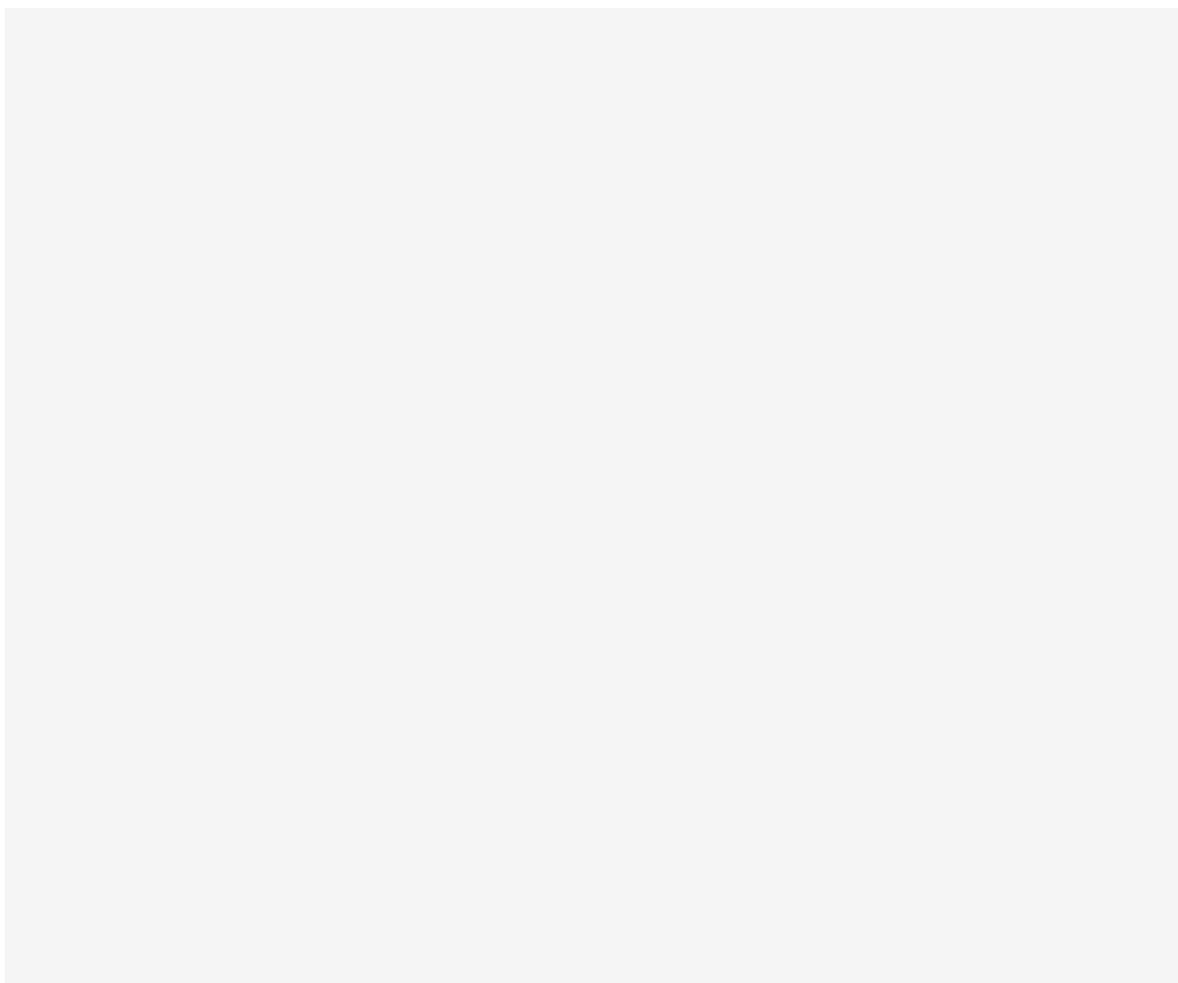
Por otro lado analicemos el poder legislativo es un órgano de órganos, es complejo en sí mismo.

También establecemos una reflexión acerca de que si es prudente hablar de derecho parlamentario, poder legislativo.

En un siguiente apartado encontrarán un análisis sobre la importancia de la técnica legislativa, sin duda una herramienta imperativa para la redacción y elaboración de cualquier iniciativa de ley.

Y la propuesta de generar las condiciones orgánicas y administrativas para que la profesionalización del personal adscrito al poder legislativo sea una realidad, esta armonizada con las últimas reformas constitucionales donde se establece la reelección legislativa, y mencionar que esta aportación resulta oportuna y atiende a las recomendaciones de organismos internacionales que invitan a que se profesionalicen los servidores públicos.

Puesto que de implementarse se transita a una estructura legislativa con robustos y sólidos equilibrios, derivando en fortaleza del poder legislativo, el cual ha sido pensado desde la instauración de los primeros ejercicios de Juntas, Asambleas y Congresos Constituyentes, como un poder que ayude a proveer mejores formas de gobierno.



## Professionalization of the Legislature in Michoacán.

### Abstract

Particularly the conference as we know it, it has suffered and continues to suffer changes in their political status and its organic environment. Since those days, it was sought that the Congress was a supreme representative body with good steering rule.

In those days fraught with cultural changes design moves from there, we will take a follow-up to the congress to its evolution and how it is shaping as the days, years and seasons.

We also find a legal analysis of the Congress of Michoacán. The assembly that we called Congressional Michoacán state, and the attributes that explain the Articles 73 and 116 of our political constitution of the Mexican United States, They also answers the question What we required to be local MP and the minimum requirements of constitutional basis for local legislator is also drawn?.

We also mentioned the powers of the local congress, that give those same skills to be a counterweight to the executive, and the supplier of inputs to the judiciary. Later in the same chapter, the contrast between the powers in Michoacán legislature and the federal legislature, in order to discuss their differences and their similarities.

An analysis of power, politics and science of political power is also made, and it is a study to understand through the vision of some professors, like Dr. René Campos Olivos, that in his career wise achieve a concept worth looking into. Another issue we address in this project, it is the distribution of political power, and as lawmakers are spokesmen for the representation of a deputy district demarcation and embodies the word of their constituents. Furthermore we analyze the legislature is a body organ, it is complex in itself. We also establish a reflection about whether it is wise to talk about parliamentary law, legislature.

And the legislative right as the set of rules governing the functioning of this organ of state.

In a following section we will find a discussion of the importance of legislative technique definitely an imperative tool for drafting and preparation of any bill, but the proposal to build the organizational and administrative conditions for the professionalization of the legislature seconded a reality, this harmonized with the latest constitutional reforms which established the legislative reelection, and mention that this contribution is timely and meets the recommendations invite international organizations to professionalize public servants. Since transits of implemented is a legislative structure with robust and solid equilibria, leading to strong legislature, which has been thought since the establishment of the first exercises Meeting, Constituent Assembly and Congress, as a power that helps provide best forms of government.