



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

Reflexiones contemporáneas de Derecho Parlamentario

—— Memorias. Especialidad en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa
Impartida por la Universidad de Castilla - La Mancha en colaboración con el Senado de la República



• SENADO DE LA ANTIGUA REPUBLICA DE TLAXCALLAN •

2024

REFLEXIONES CONTEMPORÁNEAS DE DERECHO PARLAMENTARIO

MEMORIAS. ESPECIALIDAD EN DERECHO PARLAMENTARIO
Y TÉCNICA LEGISLATIVA



COMISIÓN ESPECIAL ENCARGADA DE LOS FESTEJOS DEL BICENTENARIO
DE LA INSTAURACIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Y DEL SESQUICENTENARIO DE SU RESTAURACIÓN

AGOSTO 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

PRESIDENTE

Senador Manuel Añorve Baños

COMISIÓN ESPECIAL ENCARGADA DE LOS FESTEJOS DEL BICENTENARIO DE LA INSTAURACIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DEL SESQUICENTENARIO DE SU RESTAURACIÓN

PRESIDENTA

Senadora Ana Lilia Rivera Rivera

Presidenta de la Mesa Directiva

INTEGRANTES

Senadora Sylvana Beltrones Sánchez

Vicepresidenta de la Mesa Directiva

Senadora Verónica Camino Farjat

Secretaria de la Mesa Directiva

Senador José Alfredo Botello Montes

Presidente de la
Comisión de Derechos Humanos

Senador Luis David Ortiz Salinas

Presidente de la
Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal

Senadora Susana Harp Iturribarría

Presidenta de la Comisión de Cultura

Dr. Arturo Garita Alonso

Secretario General de Servicios Parlamentarios

Mtro. Mauricio Farah Gebara

Secretario General de Servicios Administrativos

Mtro. Rodrigo Ávila Barreiro

Secretario Técnico
del Instituto Belisario Domínguez

Lic. Eduardo Fernández Sánchez

Director General del Canal del Congreso

Lic. Carlos Cruz Arzate

Coordinador de Comunicación Social

Lic. Aliza Klip Moshinsky

Coordinadora General del
Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques

Mtra. Cynthia Murrieta Moreno

Directora General del
Centro de Capacitación y Formación Permanente

Mtra. Sulma E. Campos Mata

Titular de la Unidad Técnica para la Igualdad de Género

SECRETARIO TÉCNICO

Mtro. Michael Rolla Negrete Cárdenas

Índice

PRESENTACIÓN <i>Senadora Ana Lilia Rivera Rivera</i>	11
REGULACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL SENADO MEXICANO <i>Ceballos Fernández, Jorge Alfredo</i>	15
LA TÉCNICA LEGISLATIVA COMO PRESUPUESTO BÁSICO DE LA EFICACIA EN EL DERECHO. BREVE ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA APROBADA POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA DURANTE LA LXV LEGISLATURA <i>Flores Castro, Arcelia</i>	33
LA NECESIDAD DE UNA RECONSTRUCCIÓN NORMATIVA PARA OTORGAR AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL FACULTADES PARA PROMOVER ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD <i>González Ordoñez, Carlos Alberto</i>	53
LA EVOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO <i>González Sánchez, Eduardo Rodrigo</i>	69
LA ESENCIA FEDERALISTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. ANTECEDENTES E IMPORTANCIA DE LA COMISIÓN DE FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL <i>Guzmán Murrieta, Jorge Ernesto</i>	81

FACULTADES CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL SENADO MEXICANO EJERCIDAS POR LA COMISIÓN PERMANENTE EN SUS RECESOS, UNA VISIÓN COMPARADA FRENTE AL DERECHO ESPAÑOL <i>Múñiz Baeza, Héctor Eduardo</i>	93
PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO COMO MEDIO DE CONTROL AL PODER EJECUTIVO <i>Negrete Martínez, Humberto Issac</i>	107
EL PRECEDENTE COMO FUENTE DEL DERECHO PARLAMENTARIO: UNA PROPUESTA PARA MÉXICO A PARTIR DEL CASO ESPAÑOL <i>Negrete Cárdenas, Michael Rolla</i>	125
LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS MINORITARIOS EN EL SENADO MEXICANO DURANTE LA LXIV Y LXV LEGISLATURAS. DE LA NORMA AL ACUERDO POLÍTICO <i>Pérez Calderón, Daniela Stephanie</i>	139
LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO LEGISLATIVO EX ANTE EN MÉXICO: VIRTUDES, DESAFÍOS Y ESBOZOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN <i>Roldán Díaz, Irma Violeta</i>	157
EL DERECHO DE LAS PERSONAS SENADORAS DE MÉXICO A INTEGRAR ÓRGANOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN CUANDO NO FORMAN PARTE DE GRUPOS PARLAMENTARIOS <i>Triay Vadillo, Maritza</i>	173
LEGISLAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. AVANCES EN EL SENADO MEXICANO. PROPUESTA LEGISLATIVA <i>Valdez Valerio, Miriam del Sagrario</i>	185

PRESENTACIÓN

Con mucha satisfacción y orgullo presento la obra *Reflexiones contemporáneas de Derecho Parlamentario*, una compilación que celebra dos hitos históricos fundamentales: el bicentenario de la instauración del Senado y el sesquicentenario de su reinstauración. Esta obra es una memoria de la especialidad en *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa*, impartida por la Universidad de Castilla-La Mancha en colaboración con el Senado mexicano, como parte de los festejos de estos importantes aniversarios.

El Senado de la República ha desempeñado un papel crucial en la historia política y social de la nación, actuando como un bastión de la democracia y un defensor de los derechos y libertades de las y los ciudadanos. A lo largo de los siglos, esta cámara ha evolucionado para adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad mexicana, enfrentando desafíos y superando obstáculos para fortalecer su función legislativa. La obra que tiene ante sus ojos es un reflejo de ese viaje histórico, ofreciendo una mirada profunda a los logros, las lecciones aprendidas y los retos futuros que enfrenta esta institución angular del devenir mexicano.

La compilación que hoy tengo el honor de presentar se nutre del saber académico y la experiencia práctica de las y los participantes del programa académico antes referido, el cual simboliza un esfuerzo conjunto por elevar los estándares del conocimiento legislativo y fomentar un intercambio de ideas que trascienda fronteras.

Los trabajos seleccionados para esta obra representan la dedicación y el talento de un cuerpo profesional que colabora diariamente en diversas áreas del Senado, fortaleciendo su labor y contribuyendo al mejoramiento continuo de nuestra labor legislativa. Cada ensayo aquí presente es el resultado de un riguroso ejercicio académico, abordando temáticas que van desde la relevancia de la técnica legislativa, los derechos de las personas legisladoras y las fuentes reales del derecho parlamentario hasta la perspectiva de género en la legislación y la evaluación del impacto legislativo.

La variedad de temas y enfoques reflejan la pluralidad y la riqueza de ideas que caracterizan a nuestro Senado, así como el compromiso de sus integrantes con la construcción de un Poder Legislativo que responda a las necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano. La obra se convierte así en un valioso recurso para entender mejor las dinámicas y funciones del Senado, además de ofrecer propuestas concretas para el fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

A través de estas páginas, las y los lectores podrán explorar los distintos aspectos que conforman el trabajo senatorial, desde el proceso de elaboración de leyes hasta el papel de nuestra cámara en el escenario internacional. Asimismo, los ensayos ofrecen un análisis crítico de las políticas actuales y sugieren caminos innovadores para el desarrollo legislativo futuro.

Agradezco profundamente a todas y todos los autores por su valiosa contribución y a la Universidad de Castilla-La Mancha por su colaboración. Espero que estos textos sirvan como una fuente de inspiración y un estímulo para seguir avanzando en el fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas.

Concluyo expresando mi sincera gratitud y reconocimiento a los integrantes de la Comisión Especial encargada de los Festejos del Bicentenario de la Instauración del Senado de la República y del Sesquicentenario de su Restauración, cuyo compromiso institucional ha hecho posible la realización de este proyecto.

Agosto de 2024

Sen. Ana Lilia Rivera Rivera
Presidenta del Senado de México

REGULACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL SENADOMEXICANO

Jorge Alfredo Ceballos Fernández*

SUMARIO:

I. Introducción; II. Antecedentes; III. Normativa aplicable; IV. Fundamentos jurídicos; V. Propuesta Legislativa; VI. Conclusiones; Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En México, hasta hoy, no existe ninguna ley o reglamento en el Congreso que impida a las y los senadores cambiar de grupo parlamentario discrecionalmente, dando pie al fenómeno conocido en el argot político como *chapulineo*.¹

El presente ensayo tiene como objeto evidenciar que la legislación mexicana correspondiente a la regulación de los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores es limitada. Además ofrece una propuesta regulatoria para este tipo de actos que, sin menoscabo de los derechos político-electorales de los legisladores, establezca reglas para llevar a cabo cambios en los grupos parlamentarios de manera ordenada, observando el supuesto de la creación de un grupo que albergue a senadores que no se definan por un grupo, que renuncien o que se queden sin grupo por disolución del mismo; buscando garantizar sus derechos y obligaciones.

Para conseguir lo arriba planteado, se llevó a cabo un trabajo de derecho comparado entre la legislación mexicana y la española, en esta última se ha encontrado una opción de partida para establecer en los lineamientos para regular de manera más detallada los cambios de grupo parlamentario que los legisladores llevan a cabo y que éste deje

* Secretario Técnico del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República. Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de Toluca; Especialidad en Administración Pública y Diplomado en Políticas Públicas y Gobierno, ambos por la Universidad Anáhuac del Norte; Maestro en Administración Pública por la Universidad Anáhuac del Norte; en Derecho Parlamentario por la Universidad Autónoma del Estado de México; en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y muy orgulloso papá de Jorge Miguel Ceballos Padilla.

¹ De acuerdo con la RAE es el abandono de un puesto por otro antes de la finalización del periodo estimado inicialmente.

de ser un acto discrecional y a modo, ya sea para apoyar o demeritar la fuerza de un grupo parlamentario o con el objeto de tener participación en los Órganos de Gobierno del Senado de la República².

II. ANTECEDENTES

En los lineamientos del Senado de la República Mexicana se contempla la conformación de grupos parlamentarios que deberán ser al partido político del cual fueron electos. Sin embargo, de forma expresa no se establece que se pueda constituir uno diferente de éstos³; lo anterior, se considera adecuado, debido a que, los candidatos al obtener una senaduría, generalmente lo hacen a través de un partido político, por lo que, este último obtiene representación por el porcentaje de votos que obtiene, tomando sentido que se conforme un grupo parlamentario con su denominación; lo que nos lleva a pensar en que el elector, no sólo vota por el candidato y sus propuestas, sino también por el partido político y la ideología partidista con la que tiene afinidad.⁴ Ante la legislación actual que limita la creación de los grupos parlamentarios con determinados requisitos y a un determinado momento, el 27 septiembre de 2021, ante la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) un grupo de cinco senadores⁵, informó la intención de conformarse como grupo parlamentario; resolviendo este Órgano de Gobierno que les reconocía sin los derechos propios de los grupos parlamentarios, ni participación en los órganos de gobierno, por lo que acuden como invitados en la propia JUCOPO y de la

2 Robles de la Rosa, Leticia, El Senado de la República, El PT vive de bancada artificial por cuarta vez, publicado 24-07-2024, Excelsior, <https://cdn2.excelsior.com.mx/Periodico/flip-nacional/24-07-2024/portada.pdf>, Fecha de consulta: 26/07/2024

3 Artículo 72, párrafo 1, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>, Pág. 40, Fecha de consulta: 26/06/2024

4 Esto de acuerdo con su naturaleza de entidades de interés público y el fin que tienen de promover la participación del pueblo en la vida democrática, así como contribuir en la integración de los órganos de representación política, y que, como organizaciones ciudadanas, hacen posible el acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Con base en lo establecido en el Artículo 41, párrafo 3, base I, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, Pág. 51, Fecha de consulta: 26/06/2024

5 ARTÍCULO 72. 1. Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara. 2. Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos mediante la presentación al Secretario General de Servicios Parlamentarios de los siguientes documentos: a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes; b) Nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas; y c) Un ejemplar de los Estatutos, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes., Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>, Fecha de consulta: 26/06/2024

Mesa Directiva del Senado (MD) con voz, pero sin voto⁶; lo anterior, derivado de lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento del Senado de la República⁷, donde se señala que para la conformación de los grupos parlamentarios deben hacer la solicitud antes del 28 de agosto del año de la elección para que la MD haga la declaración de la constitución de éstos en la primer sesión ordinaria del Pleno, en consecuencia, estos ordenamientos impiden la creación de nuevos grupos parlamentarios posterior a esa fecha.

Durante las Legislaturas LXIV y LXV del Senado de la República se presentaron más de 37⁸ cambios en la conformación de los grupos parlamentarios⁹. Es el caso de la senadora Rocío Abreu Artiñano, el 4 septiembre de 2018 se separó de la bancada del Partido Verde (VERDE) para unirse a MORENA¹⁰. El senador Israel Zamora, el 27 de septiembre de 2018 decidió dejar la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD), para sumarse al grupo del VERDE¹¹ y el 22 de febrero de 2024, salió del VERDE para declararse legislador Independiente¹². A fines del 2021, los senadores Germán Martínez Cazares, Gustavo Madero, Nancy de la Sierra, Alejandra León y Emilio Álvarez Icaza conformaron por primera vez en el Senado, un grupo distinto a los ya existentes que denominaron PLURAL¹³(GP); sin embargo, actualmente, la senadora Nancy de la Sierra ya es parte del PRI¹⁴; el senador Emilio Álvarez Icaza Longoria pasó al PRD¹⁵; y la senadora Alejandra

6 SENTENCIA que resuelve las demandas presentadas por Nancy de la Sierra Arámburo, Alejandra del Carmen León Gastelum, Germán Martínez Cázares, Emilio Álvarez Icaza Longoria y Gustavo Madero Muñoz en contra de la aprobación de la Cámara de Senadores de las propuestas de la JUCOPO de las senadurías que integrarán la Comisión Permanente. Al respecto, se ordena a los mencionados órganos regular el procedimiento para la elaboración de las propuestas para integrar la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con base en el principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1453-2021#:~:text=El%20principio%20de%20m%C3%A1xima%20representaci%C3%B3n%20efectiva%20significa%20que%2C%20en%20la,pol%C3%ADticas%20presentes%20en%20el%20Senado.>, Fecha de consulta: 18/06/2024

7 Artículo 73, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 27 de le Reglamento del Senado de la República.

8 Robles de la Rosa, Leticia, El Senado rompe récord en chapulineo legislativo, publicado 23-07-2024, Excelsior, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/senado-rompe-record-en-chapulineo-legislativo/1663980>, Fecha de consulta: 26/07/2024

9 Desde Juan Zepeda hasta Lilly Téllez, senadores han optado por cambiar de partido político, <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/12/03/desde-juan-zepeda-hasta-lilly-tellez-senadores-han-optado-por-cambiar-de-partido-politico/>, Fecha de consulta: 07/06/2024

10 SIL, Sistema de Información Legislativa, http://www.sil.gobernacion.gob.mx/Librerías/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=9225013#:~:text=En%20sesi%C3%B3n%20del%204%20sep,a%20la%20bancada%20de%20Morena. Fecha de consulta: 17/06/2024

11 Nota vespertina del Instituto Electoral de la Ciudad de México, Pierde PRD un senador; va a PVEM <https://www.iecm.mx/www/ut/ucs/INFORMA/2018/octubre18v/vesp02/v06.pdf>, Fecha de consulta: 17/06/2024

12 Senador Israel Zamora renuncia al PVEM; se declara independiente, La Jornada, publicado el 21 de febrero de 2024, <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/02/21/politica/senador-israel-zamora-renuncia-al-pvem-se-declara-independiente-7983>, Fecha de consulta: 17/06/2024.

13 Yared De La Rosa, Senado reconoce a Grupo Plural, conformado por 5 legisladores, <https://www.forbes.com.mx/politica-senado-reconoce-a-grupo-plural-conformado-por-5-legisladores/>, Fecha de consulta: 07/06/2024

14 <https://www.senado.gob.mx/permanente/CP65-3ASPR/Senadores>, Fecha de consulta: 12/06/2024

15 <https://www.senado.gob.mx/permanente/CP65-3ASPR/Senadores>, Fecha de consulta: 12/06/2024

Gastelúm regresó al Partido del Trabajo (PT), que también dejó para pasar a MORENA¹⁶; en el caso de los primeros —aún como suplentes—, tienen participación en la Comisión Permanente, lo que se puede suponer que dicho movimiento fue la estrategia para participar en dicho órgano con derechos que en el GP tenían limitados.

La práctica del *chapulineo* tiene su antecedente desde que el PRI dejó de tener todos los escaños del pleno del Senado e inició el crecimiento de la pluralidad durante las legislaturas LVI y LVII (1994 a 2000). Es en las dos últimas legislaturas LXIV y LXV, donde más cambios se han registrado sumando un total de 37; la legisladora que más cambios realizó fue Alejandra León Gastelum.¹⁷

El *chapulineo* ha sido un recurso al que el grupo parlamentario del PT ha recurrido. Primero para conformarse como tal, entre 2006 y 2012, por primera vez tuvo una bancada, pero 3 de sus integrantes venían del PRD. En el periodo de 2024 al 2030, se repite este fenómeno, pues de sus 6 integrantes, tres son morenistas. Esta situación le ha permitido al PT percibir las subvenciones correspondientes a un grupo parlamentario, pues en 18 años ha recibido 642 millones de pesos.¹⁸

III. NORMATIVA APLICABLE

México es un país que se ha constituido en una República representativa, democrática, laica y federal por voluntad del pueblo mexicano, del cual dimana la soberanía nacional, y de ella todo poder público que se instituye por y para el pueblo, mismo que ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión, los cuales son renovados mediante elecciones libres, auténticas y periódicas¹⁹.

Del ejercicio de la soberanía del pueblo a través de las elecciones, se conforma el Supremo Poder de la Federación, que se divide en el Ejecutivo, Legislativo y el Judicial²⁰. En este caso particular, nos enfocaremos en el Poder Legislativo, mismo que se divide en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores (Congreso de la Unión), compuestas

¹⁶ Gaceta del Senado, publicación del jueves 25 de abril de 2024, LXV/3SPO-139-3405/142316, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/3/2024-04-25-2/assets/documentos/Comunicacion_Sen_Alejandra_Leon_Gastelum.pdf, Fecha de consulta: 17/06/2024

¹⁷ Robles de la Rosa, Leticia, El Senado rompe récord en chapulineo legislativo, publicado 23-07-2024, Excelsior, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/senado-rompe-record-en-chapulineo-legislativo/1663980>, Fecha de consulta: 26/07/2024

¹⁸ Robles de la Rosa, Leticia, El Senado de la República, El PT vive de bancada artificial por cuarta vez, publicado 24-07-2024, Excelsior, <https://cdn2.excelsior.com.mx/Periodico/flip-nacional/24-07-2024/portada.pdf>, Fecha de consulta: 26/07/2024

¹⁹ Artículos 39, 40 y 41, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, Pp. 50 - 51, Fecha de consulta: 1/07/2024

²⁰ Artículo 49, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, Pág. 61, Fecha de consulta: 1/07/2024

por 500 legisladores en el caso de la Cámara de Diputados, que se renuevan cada tres años; mientras que, en el caso de la Cámara de Senadores, ésta se conforma por 128 y se renuevan cada seis años.²¹ Ambas Cámaras funcionan por periodos de tres años, los cuales constituyen una legislatura y cada año legislativo va del 1o de septiembre al 31 de agosto siguiente.²² Con base en lo anterior, los senadores cuentan con un periodo de mandato de dos legislaturas, lo que hace que los cambios de grupo parlamentario en el Senado, tengan mayor presencia e incluso sean más perceptibles, dando lugar al objeto de este ensayo.

Para el cometido, se analizará la legislación que actualmente regula la conformación de los grupos parlamentarios en el Senado Mexicano, contemplada en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante: Ley) y en el Reglamento del Senado de la República (en adelante: Reglamento). En la Ley, los grupos parlamentarios están regulados en el Título Tercero “DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA DE SENADORES”, Capítulo Tercero “DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS”, en donde, mediante 9 artículos (del 71 al 79)²³ encontramos los siguientes aspectos a analizar:

La Ley conceptualiza a los grupos parlamentarios en el artículo 71, que a la letra dice:

ARTICULO 71.

*1. Los grupos parlamentarios son las **formas de organización** que **podrán adoptar** los senadores **con igual afiliación de partido**, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.²⁴*

En este precepto encontramos tres aspectos importantes:

Como **formas de organización**, es decir, que a través de ellos los legisladores se agrupan para desarrollar la tarea legislativa.

Podrán adoptar, con estas dos palabras, se indica y se otorga la libertad a los senadores de tomar esa forma de organización, de forma voluntaria.

²¹ Artículos 50, 51, 52 y 56 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, Pp. 61-63, Fecha de consulta: 1/07/2024

²² Artículo 2, párrafo 2, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>, Pág. 1, Fecha de consulta 1/07/2024

²³ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>, Fecha de consulta 17/06/2024

²⁴ *Idem* Pág. 40

Con igual afiliación de partido, lo que da cuenta de quiénes forman parte de un grupo, es decir, que los senadores de un mismo partido o que llegaron al senado por el mismo partido, pueden conformarlo. Por tal, aquellos cuyo origen sea un partido diferente no lo pueden conformar o que los senadores que llegaron por la vía independiente tampoco pueden hacerlo.

En ese mismo sentido, el artículo 72 párrafo 1, establece tres aspectos importantes más:

ARTICULO 72.

1. Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara²⁵.

De acuerdo con las especificaciones sobre la conformación de los grupos:

Sólo los senadores de la misma afiliación de partido, esta parte confirma lo que señala el artículo 71, que únicamente los afiliados al partido, por ejemplo, los senadores de MORENA, solo podrán integrar el grupo de MORENA, lo cual es congruente, pues quienes tienen una misma ideología partidista, estarán en el mismo grupo que los ha llevado a ser electos para ocupar el cargo.

Un mínimo de cinco senadores, aquí encontramos el número mínimo de integrantes para conformar un grupo parlamentario y que, en conjunto con el punto anterior, deben ser de la misma afiliación.

Un grupo parlamentario por cada partido político, es decir, que por cada partido político que obtuvo senadurías habrá un grupo parlamentario.

Contemplando estos aspectos, formalizados en la entrega de la documentación para su conformación a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, el Presidente de la Mesa Directiva formulará la declaración de la constitución de los grupos en la primera sesión ordinaria del Pleno²⁶.

Otro aspecto para tener en cuenta es el que prevé el artículo 78 de la Ley, en el que considera como senadores sin partido a aquellos que no pertenecen a un grupo parlamentario, y les otorga las consideraciones y apoyos que tienen todos los senadores para realizar sus funciones²⁷.

²⁵ *Idem*

²⁶ Artículo 73, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>, Pág. 40. Fecha de consulta: 18/06/2024

²⁷ Artículo 78, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>, Pág. 41. Fecha de consulta: 18/06/2024

Por su parte, el Reglamento del Senado de la República en su Título Tercero que en 7 artículos (del 25 al 31) expone que²⁸:

Los grupos parlamentarios son autónomos en su organización y funcionamiento internos, de tal forma que las controversias que surjan al interior se solucionan de acuerdo a los estatutos de los grupos y los órganos directivos se apegarán a lo que resuelvan; también encontramos lo que podemos afirmar como la importancia de estos grupos, ya que estos concurren al funcionamiento de la Junta de Coordinación Política, del Pleno, de las comisiones y de los comités²⁹, en consecuencia, los senadores sin grupo, no tienen las mismas oportunidades.

Los senadores que no se integren a un grupo parlamentario, deberán notificarlo por escrito al presidente de la Mesa Directiva³⁰, sin embargo, el reglamento no ahonda más al respecto, de acuerdo con la Ley antes citada, sólo tendrán las consideraciones y apoyos de un senador para la realización de sus actividades y, reiterando, no podrán participar en los Órganos de Gobierno.

La declaratoria sobre la constitución de los grupos parlamentarios, ocurre en la primera sesión ordinaria cuando el presidente de la Mesa formula la declaración de constitución e informa al pleno de aquellos senadores que no se incorporan a ningún grupo y agrega que no se podrán conformar grupos después de dicha declaratoria³¹; sin embargo, su redacción da pauta a la interpretación.

Otro aspecto que también es necesario considerar, es el caso de la disolución de un grupo parlamentario, ya que con base en el Reglamento, ésta se produce cuando el número de sus integrantes es menor al mínimo establecido en la Ley³², es decir menos de 5 integrantes³³; a este respecto, no hay mayor disposición, sólo que los grupos son considerados disueltos y se deberán iniciar los trámites correspondientes en un plazo máximo de 30 días, sin precisar la suerte de los senadores integrantes; si se consideran sin grupo mientras deciden si se integran o no a otro grupo.

28 Reglamento del Senado de la República, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado.htm, Fecha de consulta: 18/06/2024

29 Artículo 25, Reglamento del Senado de la República, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado.htm, Pp. 8 y 9, Fecha de Consulta: 18/06/2024

30 Artículo 2, Reglamento del Senado de la República, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado.htm, Pág 9, Fecha de Consulta: 18/06/2024

31 Artículo 27, Reglamento del Senado de la República, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado.htm, Pág 9, Fecha de Consulta: 18/06/2024

32 Artículo 28, Reglamento del Senado de la República, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado.htm, Pág 9, Fecha de Consulta: 18/06/2024

33 Artículo 72, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>, Pag. 40, Fecha de consulta 17/06/2024

Esta regulación ha producido que tiempo después, incluso muchos meses posteriores al plazo ya señalado (treinta días), éstos no se cumplan, como sucedió en el caso de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Encuentro Social (PES), en donde el primero de ellos, en septiembre de 2018 pierde a uno de sus integrantes y en mayo de 2019 pierde a otro, quedando con 3 integrantes. En el caso del PES, en septiembre de 2019, pierde a una de sus integrantes quedando con 4; sin embargo, en ambos casos, fue hasta el 3 de junio de 2020, que la presidenta de la MD notificó al pleno la disolución de estos grupos, es decir, 20 meses después en el caso del PRD y 8 meses después en el caso del PES.³⁴

A pesar de la regulación con que se cuenta actualmente, en ella no se contemplan los cambios de los legisladores de un grupo parlamentario a otro, dando pie a que se realice de forma indiscriminada, incluso, a un grupo que no coincide con la ideología del grupo parlamentario con el cual el legislador llegó al cargo, produciendo con ello una incongruencia en las ideologías políticas por las que sus electores se decantaron por él.

Lo anterior, nos lleva a pensar que es necesario establecer una normatividad que regule de los cambios de grupo parlamentario, a fin de evitar el llamado *chapulineo* que impacta en la integración de los grupos parlamentarios. Como se ilustró antes en últimas dos legislaturas del Senado, hubo senadores que cambiaron de una ideología partidista a otra radicalmente opuesta, lo cual ha lugar a la pregunta de si ello es algo que, el elector al decidir su voto por una ideología partidista aprobaría. Por ello se propone una regulación que subsane las deficiencias que actualmente presenta la normatividad respecto de estos grupos, en la que se contemple:

Un periodo mínimo para permanecer en un grupo parlamentario. Es decir, una vez conformado el grupo, el legislador debe permanecer en el mismo durante toda la legislatura cuando menos, salvo en caso de extrema necesidad que deberá ser justificada y aprobada por el mismo grupo, en cuyo caso, pasará a un grupo creado para todos aquellos senadores que no se incorporen a ningún grupo, en donde permanecerá hasta el fin del año de la legislatura en que se produzca su separación como mínimo. Posteriormente, podrá pasar a otro grupo, en donde deberá quedarse hasta el fin de la legislatura.

La creación de un grupo parlamentario que albergue a todos aquellos senadores, que desde el inicio no se incorporen a algún grupo; o que se queden sin grupo porque dejan de ser parte del grupo al que pertenecían; o de aquellos cuyo grupo fue disuelto. En este grupo, de suyo, tendrían participación en los órganos de gobierno, comisiones y comités como la tienen los grupos parlamentarios, fortaleciendo el principio de máxima

³⁴ Rolando Ramos, Senado disuelve grupos parlamentarios del PRD y del PES, El economista, jueves 04 de junio de 2020, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Senado-disuelve-grupos-parlamentarios-del-PRD-y-del-PES-20200603-0124.html>, Fecha de consulta: 27/06/2024

representación efectiva³⁵. Que se regule el caso de la disolución de los grupos parlamentarios, estableciendo el momento en que dicha situación tendrá efectos, y lo que sucederá con sus integrantes.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La propuesta de establecer esta regulación amplia y precisa en el reglamento del Senado de la República surge de un ejercicio de derecho con la legislación del Estado Español, ya que en ella se ha encontrado similitud en esta figura parlamentaria, donde la legislación española le regula con mayor detalle. Se citan los artículos del Reglamento del Senado Español, que son acordes a la propuesta y que, en consecuencia, regularían los grupos parlamentarios del Senado Mexicano, con el propósito de normar el *chapulineo*.

El Senado Español, regula a los grupos parlamentarios en el Título II “*De los Grupos Parlamentarios*”, Capítulo Segundo “*De los Grupos parlamentarios y de los Grupos Territoriales*”, de su reglamento de la siguiente manera:

Artículo 27.

1. *Cada Grupo parlamentario estará compuesto, al menos, de diez Senadores. Ningún Senador podrá formar parte de más de un Grupo parlamentario.*

2. Cuando los componentes de un Grupo parlamentario, normalmente constituido, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a seis, el Grupo quedará disuelto al final del período de sesiones en que se produzca esta circunstancia.

3. *Los Senadores que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación no podrán formar más de un Grupo parlamentario.*

4. *Cada Grupo parlamentario deberá adoptar una denominación que sea conforme con la que sus miembros concurrieron a las elecciones.*

³⁵ Es el principio esencial para conformar los órganos legislativos, con base en los criterios de proporcionalidad y pluralidad, es decir, que en su integración deben estar las mismas fuerzas políticas presentes en el Senado, sin excluir a aquellos que no tengan grupo. SENTENCIA que resuelve las demandas presentadas por Nancy de la Sierra Arámbaro, Alejandra del Carmen León Gastelum, Germán Martínez Cázares, Emilio Álvarez Icaza Longoria y Gustavo Madero Muñoz en contra de la aprobación de la Cámara de Senadores de las propuestas de la JUCOPO de las senadurías que integrarán la Comisión Permanente. Al respecto, se ordena a los mencionados órganos regular el procedimiento para la elaboración de las propuestas para integrar la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con base en el principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1453-2021#:~:text=El%20principio%20de%20m%C3%A1xima%20representaci%C3%B3n%20efectiva%20significa%20que%2C%20en%20la,pol%C3%ADticas%20presentes%20en%20el%20Senado,> Fecha de consulta: 18/06/2024

5. Los distintos Grupos parlamentarios constituidos en el Senado gozarán de total autonomía en cuanto a su organización interna. Podrán utilizar para sus reuniones las salas del Palacio del Senado que la Presidencia de éste asigne para su uso.³⁶

Este artículo regula con mayor detalle la conformación y disolución de los grupos parlamentarios, al establecer que para constituir un grupo parlamentario se requiere de, al menos, 10 integrantes y para su disolución un número menor de 6, mientras que, en el caso mexicano, su conformación requiere de 5 integrantes y para su disolución menos de 5.

Se destaca el momento de la disolución del grupo, que no es de forma inmediata sino hasta el final del periodo de sesiones cuando surte efecto, lo que da una mayor certeza de la situación parlamentaria de sus integrantes restantes continuando con sus prerrogativas de grupo hasta ese momento, a diferencia del caso mexicano, que no le contempla al sólo indicar que se disuelve y se deben realizar los trámites administrativos en un plazo de 30 días, sin garantizar las prerrogativas de los legisladores restantes y que, con base en la experiencia reciente, no siempre se acata.

Artículo 29.

Podrán incorporarse a los diversos Grupos parlamentarios creados los Senadores que expresen su voluntad de hacerlo así mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Cámara. Este escrito deberá llevar el visto bueno del Portavoz del Grupo correspondiente.³⁷

Este artículo contempla el requisito para el ingreso de los senadores a un grupo parlamentario creado, consistente en el visto bueno del portavoz del grupo, mismo que debe estar manifestado en el escrito que el solicitante presenta ante la presidencia de la Cámara, algo que nuestra legislación no contempla y que quizá se contemple en los estatutos de los grupos tal como lo indica la fracción III del artículo 31 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 30

1. Los Senadores que en los plazos a que se refiere el artículo 28 no se hubieren incorporado a un Grupo parlamentario de denominación específica pasarán a integrar el Grupo Mixto, cuya participación en las actividades de la Cámara será idéntica a las de los restantes.

³⁶ Reglamento del Senado, España, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1994/BOE-A-1994-10830-consolidado.pdf>
Fecha de consulta:06/06/2024

³⁷ Reglamento del Senado, España, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1994/BOE-A-1994-10830-consolidado.pdf>
Fecha de consulta:06/06/2024

2. El **Grupo Mixto**, convocado al efecto por el Presidente de la Cámara, **dará a conocer a éste los nombres de quienes hayan de desempeñar respecto de él las funciones de Portavoz en términos análogos a los previstos en el artículo 28.**
3. **Los Senadores que por cualquier causa dejen de pertenecer a un Grupo parlamentario de denominación específica, quedarán automáticamente incorporados al Grupo Mixto, salvo que en el plazo de tres días se adscribieran a otros Grupos ya constituidos.** El Portavoz del Grupo Mixto, o el de cualquiera de estos últimos dará cuenta de las incorporaciones que se produzcan al Presidente de la Cámara.³⁸

En este artículo está el hallazgo más significativo para la propuesta que nos implica: la existencia de un grupo parlamentario que acogerá a todos los senadores que no se incorporen a un grupo creado y a aquellos que se queden sin grupo, situación que les otorga las mismas prerrogativas que los demás senadores incorporados a un grupo, terminando con esa **consideración y apoyo** que establece el reglamento mexicano para aquellos que no tienen grupo. Con la creación de un grupo mixto por parte de la legislación española, encontramos un fundamento legal para nuestra propuesta; es posible regular de forma más amplia la conformación, modificación de un grupo parlamentario, incluso los plazos para integrarse a otro grupo parlamentario o quedar en el grupo mixto, evitando así lo que sucede en México, que un legislador pase de un grupo a otro a voluntad y capricho.

V. PROPUESTA LEGISLATIVA

De acuerdo con lo anterior, se presenta la siguiente propuesta de reforma, adición y modificación de la LOCGEUM y del Reglamento del Senado de la República.

Al artículo 72 de la LOCGEUM, se agrega un tercer párrafo en el que se establecerá el caso de la disolución de los grupos parlamentarios y un cuarto párrafo en el que se indican: el tiempo mínimo para pertenecer a un grupo parlamentario; y el momento en que se pueden realizar cambios de un grupo a otro:

ARTICULO 72.

3. Los grupos parlamentarios cuyo número de integrantes sea menor a 5, se considerarán disueltos; dicha disolución tendrá efectos hasta el fin del periodo ordinario de sesiones.

³⁸ Reglamento del Senado, España, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1994/BOE-A-1994-10830-consolidado.pdf>
Fecha de consulta:06/06/2024

4. Los senadores que decidan incorporarse a un grupo parlamentario deberán permanecer en él durante el periodo de una legislatura, salvo en caso necesario de desincorporarse de éste; en tal situación, su salida será aprobada por el Grupo Parlamentario y la decisión será emitida por escrito con el visto bueno del Coordinador del Grupo. Los cambios de grupo parlamentario se realizarán dentro de los primeros cinco días del inicio del primer periodo ordinario de sesiones del primer año de la legislatura.

En el artículo 78 LOCGEUM se propone modificar el párrafo 1º, para establecer un Grupo Compuesto integrado por los senadores que decidan no pertenecer a un grupo, dejen de pertenecer a uno o cuyo grupo quede disuelto. Se adiciona un párrafo 2º para señalar que éste tendrá las mismas responsabilidades y prerrogativas que uno con denominación específica:

ARTICULO 78.

1. A más tardar el 26 de agosto del año de la elección, se creará el Grupo Compuesto, para albergar a los senadores que decidan no incorporarse a un grupo creado de acuerdo con la afiliación a un partido político; aquellos que dejen de pertenecer a un grupo parlamentario con denominación; y aquellos cuyo grupo quede disuelto.
2. El grupo compuesto tendrá las mismas obligaciones, derechos y prerrogativas que le establece esta Ley a los demás grupos parlamentarios, excepto el correspondiente a la de disolución de grupos; por lo que sus integrantes, tendrán participación y representación igual que los demás senadores integrantes de los demás grupos.

Reforma, adición o modificación a diversos artículos del Reglamento del Senado de la República: En el artículo 26 se propone: modificar el 1er párrafo para indicar que los senadores que no se integran a un grupo, quedarán incorporados al Grupo Compuesto; adicionar un 2º párrafo para indicar que el Grupo Compuesto se regirá y tendrá los mismos derechos, las mismas prerrogativas y obligaciones que los demás grupos.

Artículo 26.

1. ... Estos senadores pasarán a integrar el Grupo Compuesto y su participación en las actividades de la Cámara será la misma que la de los demás grupos y sus integrantes.
2. El Grupo Compuesto se regirá bajo los términos de lo establecido en el Capítulo Tercero del Título Tercero de la Ley, salvo en el caso de su disolución por el número mínimo de integrantes, pues es un grupo que deberá albergar a todos aquellos que no cuenten con uno; y contará con los mismos derechos, prerrogativas y obligaciones que los demás grupos parlamentarios les otorga la Ley y el presente Reglamento.

En el artículo 27 se propone modificar el párrafo 1° señalando que la primera sesión ordinaria, el presidente de la mesa, informará de aquellos senadores que integrarán el Grupo Compuesto; modificar el 2° párrafo para definir los momentos en los que se conformará un grupo parlamentario; adicionar un 3er párrafo en el que se indica el plazo mínimo de permanencia en un grupo parlamentario, para realizar cambio a otro grupo; adicionar un 4° párrafo para considerar la solicitud de cambio por suma necesidad; y adicionar un 5° párrafo para establecer los cambios y su temporalidad.

Artículo 27

1. En la primera sesión ordinaria del Senado, posterior a la de su instalación en el año de la elección, el presidente de la Mesa formula, en su caso, declaratoria de la constitución de los grupos parlamentarios e informa al Pleno de aquellos senadores que forman parte del Grupo Compuesto.
2. No se podrán formar grupos parlamentarios después de haberse formulado la declaratoria correspondiente por parte del Presidente de la Mesa en la primera sesión ordinaria del Senado, sino hasta la primera sesión ordinaria del primer año de la siguiente legislatura, con el propósito de garantizar la representación y participación de los senadores en los órganos de gobierno, a través de la no alteración de la composición del grupo.
3. Los integrantes de un grupo parlamentario deberán permanecer en éste durante el plazo de una legislatura, posterior a dicho periodo, podrá llevar a cabo su cambio de grupo; dicho cambio será informado al finalizar el segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año de la legislatura, salvo en el caso de suma necesidad.
4. El cambio de grupo parlamentario por suma necesidad será justificado por el legislador solicitante y será aprobado por el grupo parlamentario, posteriormente informará su salida del grupo a la presidencia del senado por escrito, en donde constará el visto bueno del coordinador del grupo del que sale. Ante esta situación, el senador pasará en automático al Grupo Compuesto, en donde permanecerá hasta el fin del año de la legislatura, momento en el cual podrá cambiar de grupo parlamentario y en donde deberá permanecer hasta el fin de la legislatura para poder llevar a cabo otro cambio de grupo.
5. Los cambios de un grupo parlamentario a otro solo podrán realizarse una vez por cada legislatura. En el caso de que renuncien a su Grupo Parlamentario el resto de ese año legislativo pasarán en automático al Grupo Compuesto y solo hasta cumplido ese año podrán cambiar de grupo parlamentario en el fin del segundo periodo ordinario de sesiones de ese año para cambiar a otro grupo en donde deberá permanecer hasta el fin de la legislatura correspondiente. El cambio de un grupo a otro se deberá informar a la Mesa Directiva por escrito, en el que deberá constar el visto bueno del coordinador del grupo parlamentario que acepta la incorporación del senador.

En el artículo 28 se propone: modificar el párrafo 1° para ampliar la regulación de la disolución de los grupos parlamentarios, estableciendo su efecto hasta el fin del periodo ordinario. Adicionando un párrafo 2° para indicar que sus integrantes pasan, a partir de ese momento, a formar parte del Grupo Compuesto

Artículo 28

1. Los grupos parlamentarios que durante algún año de la legislatura, por cualquier causa dejan de tener el mínimo de integrantes que establece la Ley se consideran disueltos para todos los efectos legales y reglamentarios, teniendo efecto esta situación hasta el final del periodo ordinario de sesiones. Para la tramitación administrativa correspondiente disponen de un plazo de hasta treinta días, que se contarán a partir del día siguiente al de la clausura del periodo ordinario de sesiones.
2. Los senadores integrantes de los grupos parlamentarios que se declaren disueltos al final del periodo ordinario de sesiones pasarán de forma automática al Grupo Compuesto, salvo que en el periodo de cinco días informen a la presidencia de la mesa directiva, que se han incorporado a un grupo parlamentario con denominación. Este aviso, se deberá realizar por escrito y en él constará el visto bueno del coordinador del grupo parlamentario que acepta el ingreso del senador.

VI. CONCLUSIONES

La propuesta de que se ha expuesto tiene como objetivo mejorar la normatividad del Senado de la República correspondiente a los Grupos Parlamentarios que actualmente, es limitada. Una consecuencia de estas limitaciones es el *chapulineo*, que este trabajo busca normar, toda vez que el reglamento en comento no contempla restricciones sobre el número de cambios y los tiempos en los cuales los legisladores pueden ir a otro grupo parlamentario, dejando a la volición “brincar” de uno a otro, con los impactos que esto tiene para los trabajos legislativos y del problema axiológico que supone cambiar de proyecto político -en ocasiones antagónicos- que eligieron los ciudadanos al votar a sus representantes. La normatividad mexicana actual regula la disolución de los grupos parlamentarios por la disminución del número de integrantes y establece la temporalidad para ello. Sin embargo, el caso español, define además del rumbo y el destino de los miembros del grupo disuelto al grupo mixto, la temporalidad en que surtirá efectos; al finalizar el periodo ordinario de sesiones. Se considera que para reducir los cambios de un grupo a otro, se requiere que la misma normatividad señale tiempos para que se lleven a cabo; que los cambios se realicen solo una vez por legislatura, salvo en el caso de una separación del grupo por suma necesidad (que se deberá justificar y aprobarla el grupo parlamentario) en donde pasa al Grupo Compuesto y ahí permanecerá al menos hasta el término del año en el que suceda la separación, una vez finalizado ese año, podrá cambiar de grupo parlamentario, en el que finalizará la legislatura para

poder llevar a cabo otro cambio. La falta de una regulación que indique qué sucede con los legisladores que no se incorporan a un grupo, los que dejan a su grupo o que, por su disolución se quedan sin él, también contribuye al *chapulineo*, pues al encontrarse esta situación, pierden derechos y prerrogativas; por ello, se considera que la figura del Grupo Mixto del Senado Español, es viable en el reglamento Mexicano, para incorporar a los senadores al inicio de la legislatura; otorgándoles pertenencia, representación y participación en los órganos de gobierno y actividades legislativas propias de un grupo parlamentario, por lo que ya no quedarán en desventaja.

BIBLIOGRAFÍA

- Cedillo, G. (16 de Abril de 2024). Anuncia Emilio Álvarez Icaza su incorporación a bancada del PRD en el senado. *Enfoque Noticias*. Recuperado el 17 de Junio de 2024, de <https://enfoquenoticias.com.mx/anuncia-emilio-alvarez-icaza-su-incorporacion-a-bancada-del-prd-en-el-senado/#:~:text=%2D%20El%20senador%20Emilio%20%3%81lvarez%20Icaza,Gaceta%20Parlamentaria%20de%20este%20martes>
- Delgado, N. M. (31 de agosto de 2023). *INFOSEN*. (C. d. Senadores, Ed.) Recuperado el 26 de junio de 2024, de https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/3/2023-09-05-1/assets/documentos/Incorporacion_Sen_Nuvia_PVEM.pdf
- EST. (03 de DICIEMBRE de 2021). Desde Juan Zepeda hasta Lilly Téllez, senadores han optado por cambiar de partido político. (EST, Ed.) *INFOBAE*. Recuperado el 07 de Junio de 2024, de <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/12/03/desde-juan-zepeda-hasta-lilly-tellez-senadores-han-optado-por-cambiar-de-partido-politico/>
- Federación, T. E. (s.f.). *SENTENCIA que resuelve las demandas presentadas por Nancy de la Sierra Arámbaro, Alejandra del Carmen León Gastelum, Germán Martínez Cázares, Emilio Álvarez Icaza Longoria y Gustavo Madero Muñoz en contra de la aprobación de la Cámara de Senadores de las*. Recuperado el 18 de Junio de 2024, de <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1453-2021#:~:text=El%20principio%20de%20m%3%A1xima%20representaci%3%B3n%20efectiva%20significa%20que%2C%20en%20la,pol%3%ADticas%20presentes%20en%20el%20Senado>
- Gobernación, S. d. (s.f.). PERFIL/ACTIVIDAD LEGISLATIVA. *SENADORA ROCÍO ADRIANA ABREU ARTIÑANO*. (S. d. Legislativa, Ed.) México. Recuperado el 17 de Junio de 2024, de http://www.sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=9225013#:~:text=En%20sesi%3%B3n%20del%204%20sep,a%20la%20bancada%20de%20Morena
- Jornada, L. (21 de Febrero de 2024). Senador Israel Zamora renuncia al PVEM; se declara independiente. (L. Jornada, Ed.) *La Jornada*. Recuperado el 17 de Junio de 2024, de <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/02/21/politica/senador-israel-zamora-renuncia-al-pvem-se-declara-independiente-7983>

- México, I. E. (18 de Octubre de 2018). Nota vespertina del Instituto Electoral de la Ciudad de México. *Pierde PRD un senador; va a PVEM*. Ciudad de México, México. Recuperado el 17 de Junio de 2024, de <https://www.iecm.mx/www/ut/ucs/INFORMA/2018/octubre18v/vesp02/v06.pdf>
- Política, J. d. (21 de octubre de 2021). *ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACION POLITICA POR EL QUE SE RECONOCE LA AGRUPACIÓN DEL DENOMINADO "GRUPO PLURAL" INTEGRADO POR SENADORAS Y SENADORES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS*. (C. d. Senadores, Ed.) Recuperado el 26 de junio de 2024, de https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2021-10-21-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Grupo_Plural.pdf
- Reglamento del Senado, España*. (s.f.). Recuperado el 06 de Junio de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1994/BOE-A-1994-10830-consolidado.pdf>
- República, S. d. (25 de Abril de 2024). *Gaceta del Senado*. Recuperado el 17 de Junio de 2024, de Publicación del jueves 25 de abril de 2024, LXV/3SPO-139-3405/142316: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/3/2024-04-25-2/assets/documentos/Comunicacion_Sen_Alejandra_Leon_Gastelum.pdf
- República, S. d. (2024). *Senadores Tercer Año del Ejercicio, Segundo Receso (Mayo-Agosto 2024)*. Obtenido de <https://www.senado.gob.mx/permanente/CP65-3ASPR/Senadores>
- República, S. d. (s.f.). *Reglamento del Senado de la República*. Recuperado el 18 de Junio de 2024, de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado.htm
- República, S. d. (s.f.). *Senado de la República*. Obtenido de Por orden alfabético: https://www.senado.gob.mx/65/senadores/por_orden_alfabetico
- Robles de la Rosa, L. (24 de 07 de 2024). El Senado de la República, El PT vive de bancada artificial por cuarta vez. *Excelsior*. Recuperado el 26 de 07 de 2024, de <https://cdn2.excelsior.com.mx/Periodico/flip-nacional/24-07-2024/portada.pdf>
- Robles de la Rosa, L. (23 de 07 de 2024). El Senado rompe récord en chapulineo legislativo. *Excelsior*. Recuperado el 26 de 07 de 2024, de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/senado-rompe-record-en-chapulineo-legislativo/1663980>
- Rosa, Y. D. (21 de Octubre de 2021). Senado reconoce a Grupo Plural, conformado por 5 legisladores. *Forbes México*. Recuperado el 7 de Junio de 2024, de <https://www.forbes.com.mx/politica-senado-reconoce-a-grupo-plural-conformado-por-5-legisladores/>
- Unión, H. C. (22 de marzo de 2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (C. d. Diputados, Ed.) Recuperado el 26 de junio de 2024, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

LA TÉCNICA LEGISLATIVA COMO PRESUPUESTO BÁSICO DE LA EFICACIA EN EL DERECHO.

BREVE ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA APROBADA POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA DURANTE LA LXV LEGISLATURA

Arcelia Flores Castro*

SUMARIO:

I. Introducción; II. Aspecto Político y Jurídico en el proceso de producción normativa; III. Proceso de Creación del Derecho; IV. La Técnica Legislativa y su incidencia en la creación del Derecho; V. Eficacia del Derecho; VI. La Técnica Legislativa como Presupuesto Básico de la Eficacia en el Derecho; VII. Breve análisis de la producción legislativa aprobada en el Senado de la República durante la LXV Legislatura; VIII. A manera de Conclusiones; Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La finalidad del presente ensayo es la de abordar diversos aspectos que se deben tener en consideración cuando se habla del proceso de producción legislativa, razón por la cual, un primer aspecto que se referirá en el desarrollo del presente ensayo, es el de precisar los aspectos político y jurídico, que inciden e impactan en el proceso de producción normativa y en el sistema jurídico en sí mismo.

Un segundo rubro es el relativo al proceso de creación del las normas jurídicas, entendidas éstas como Derecho, para después pasar a referir los diferentes aspectos en los que la Técnica Legislativa (*en lo subsecuente TL*) incide en la creación del Derecho. Posteriormente, abordaré lo relativo a algunos aspectos básicos sobre la Eficacia del Derecho, con la finalidad de referir para los efectos del presente ensayo lo que he estimado pertinente.

* Secretaria Técnica del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República desde junio 2005. Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana; Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestra en Derecho Parlamentario por la Universidad Autónoma del Estado de México, y Máster en Democracia y Parlamento por la Universidad de Salamanca, España y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Por otro lado, explicaré la forma en que desde mi punto de vista la TL puede ser vista como un presupuesto básico de la Eficacia en el Derecho, para lo cual utilizaré algunos aspectos que han sido planteados por la Teoría de la Legislación, con al finalidad de que quede muy claro la forma en que impacta la TL en el propio proceso de producción legislativa. Así, trataré de responder la siguiente pregunta de investigación: ¿la TL es un presupuesto básico necesario para lograr la eficacia del derecho? visto éste como el resultado de un producto legislativo que atraviesa por varias fases o etapas.

En el siguiente apartado, analizaré de forma breve algunos casos normativos que ha impulsado el Senado de la República durante esta LXV Legislatura, las cuales en muchos casos, han sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por incurrir en fragilidades parlamentarias en el procedimiento legislativo; casos en los que si se hubiesen utilizado las diversas herramientas que brinda la TL, las normas probablemente hubiesen resultado aplicables y eficaces.

Finalmente, realizaré una breve recapitulación de las ideas principales, las cuales estarán plasmadas a manera de conclusiones, con las cuales comprobaré que la utilización de la TL sí se convierte en un elemento indispensable para lograr que el derecho, que conforma parte del sistema jurídico de nuestro país, sea eficaz, por lo que con ello, estaré comprobando la hipótesis planteada.

II. ASPECTO POLÍTICO Y JURÍDICO EN EL PROCESO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA

En el proceso de creación de las normas jurídicas el legislador en sí mismo, en lo individual y en lo colectivo, tiene un carácter determinante ya que tiene la facultad que redactar, impulsar o modificar las iniciativas o proyectos de ley respectivos.

Por las características específicas por las cuales son electos los legisladores federales, el proceso de creación normativa también se enmarca por un aspecto político, que en muchas ocasiones es el que prevalece sobre el técnico, ya que atrás de una buena ley o proyecto, siempre hay una representación o intereses diversos con los que tiene que cumplir el legislador respecto de las necesidades sociales, de las solicitudes y peticiones de los gobernados.

Sobre lo anterior, el Mtro. Reyes Rodríguez Mondragón¹ tiene una visión a través de la cual plantea que *la reforma de los actuales diseños legislativos tiene como reto superar los problemas propios de un sistema jurídico que, además de ser complejo, se caracteriza por diseños legislativos en donde a menudo prima la vaguedad, la ambigüedad, la redundancia, la contradicción y la inconsistencia. Estas características del sistema jurídico,...*

¹ "El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional" Cfr. en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Thalía (coords.), Elementos de técnica legislativa, IJ-UNAM, México, 2000, pp. 79-91

*se han originado en buena medida **por la aplicación de una mala técnica legislativa y, particularmente, por la carencia de una política legislativa sistematizada y construida sobre planteamientos metodológicos aplicables dentro del proceso de producción legislativa***².

Para legislar y lograr los cambios en la legislación, se deben enfrentar problemas políticos y por otro lado, algunas otras cuestiones relacionadas con la técnica jurídica; pero teniendo claridad de que dicha producción legislativa se convierte en un puente para debatir, a partir de diferentes enfoques y disciplinas sociales es que se debe abordar todo el proceso de producción normativa.

En cuanto hace al proceso de producción legislativa, hay una serie de interacciones de carácter político y legislativo, razón por la cual en la elaboración de leyes se suscitarán problemas de índole política y legislativa, en donde aquellos se relacionarán a cuestiones valorativas sobre la persecución de ciertos fines, y los segundos, estarán asociados a determinados usos lingüísticos y de cuestiones jurídico-formales.

Recordemos que *"La política y la ciencia no deben separarse: al contrario, la política, sin ciencia ni técnica, se convierte en improvisación, demagogia, ocurrencia o arbitrariedad; la ciencia y la técnica, sin política, en ingobernabilidad"*³.

Por otro lado, tal como lo sabemos, en el proceso de creación de leyes hay varias etapas, entre las que encontramos la prelegislativa, que es el momento propicio para dotar a las normas jurídicas de legitimidad y legitimación, y a su vez para abonar el terreno que haga factible su eficacia; su objetivo, es la construcción de consensos sobre lo que se espera de la norma jurídica, por lo que la construcción de esta voluntad política es necesaria —e indispensable diría yo— para justificar la pretensión de modificación normativa y así lograr la adhesión de sus destinatarios, facilitando con ello, la eventual creación de la norma y su obediencia.

Como se puede observar, es un proceso mixto en donde se requiere la confluencia de los dos aspectos, ya que *"no es suficiente concretarse, por un lado, a razones de técnica-jurídica, o bien hacerlo sobre razones técnico-políticas; sino que el proceso de diseño y producción legislativa está influido por el modelo de sistema jurídico existente y las características del sistema político"*⁴.

2 *Ibidem*, p. 79

3 MUÑOZ QUESADA, Hugo Alfonso, *La situación de la técnica legislativa en Costa Rica*, Costa Rica, Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, Serie Parlamentos y Democracia, 2001, p. 36 *Cfr.* en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a13037.pdf>

4 RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, *El Proceso de Producción Legislativa. Un procedimiento de diseño institucional*, México, Revista ISONOMÍA, No. 13, Octubre, 2000, p. 194 <http://www.cervantesvirtual.com/obra/teora-de-la-legislacin-y-nuevo-institucionalismo-0/b7efb2c0-c29e-4093-bce0-7a09e360d3ce.pdf>

Así la creación de las normas jurídicas atraviesa siempre por un proceso de *“diseño institucional que vincula dos arenas: una política y otra jurídica”*⁵.

III. PROCESO DE CREACIÓN DEL DERECHO

Lo primero que se tiene que considerar cuando se habla de la creación del Derecho es que se atraviesan diversas fases de un Procedimiento Legislativo específico, que tiene como base la Constitución Política, y que *“tradicionalmente, ha sido objeto de estudio dentro del Derecho Constitucional, precisamente cuando se estudia el depositario del Poder Legislativo”*⁶.

En términos generales, podríamos establecer que *“el proceso legislativo ordinario se encuentra regulado por la Constitución en su artículo 72, en relación con el 71 y 122 constitucionales...Éste tiene en otros países por lo general seis etapas, pero en México consideramos que está compuesto por siete etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación y (sic) iniciación de vigencia”*⁷.

En ese sentido es que el procedimiento legislativo es el inicio del análisis de una iniciativa de Ley o Decreto, y en nuestro país la facultad de iniciar las leyes se encuentra conferida al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores de la República, miembros de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados, y en agosto de 2012, se publicó una reforma por la que se adicionó una fracción IV, por la que se incluye a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes (artículo 71 constitucional).

Como se puede deducir, la producción y expedición de las normas jurídicas, se da por el hecho de que son *“creadas por los órganos competentes o por los individuos facultados o legitimados para crear derecho”*⁸. Sin embargo, en todos los casos, debemos tener en cuenta, que esa facultad no garantiza que las iniciativas que son promovidas por *“cada uno de los sujetos facultados”* estén perfectamente redactadas, y después de haber sido, en su caso aprobadas, resulten eficaces cuando se convierten en una normatividad formalmente vigente.

Es precisamente en este sentido, en el que me parece trascendente tratar de llegar al fondo del problema que implica el hacer leyes *“al vapor”*, sin un análisis legislativo y jurídico sólido, en el que se utilizan herramientas como la TL, que tiene como finalidad

5 *Ibid*, p. 195

6 GUTIÉRREZ PARADA, Oscar, *El proceso legislativo federal*, México, Ed. Asesoría de Diseños Normativos, S. C., 2011, p. 13

7 PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, Ed. UNAM, IJ, 1997, p. 216

8 RODRÍGUEZ, Reyes, *op. cit.*, p. 193

*"elaborar disposiciones jurídicas como objetos culturales; como conjunto de palabras, de frases y de cláusulas que integran capítulos, títulos y artículos, que regulan un sector específico de la vida social"*⁹.

Se debe señalar, que la Iniciativa de Ley no tiene carácter definitivo, en virtud de que como sabemos, cuando dicha iniciativa atraviesa el proceso de dictaminación en Comisiones, podrá variar el texto del decreto en el dictamen.

Baste recordar que *"En nuestra doctrina jurídica existe consenso respecto a la Iniciativa, entendida como el punto de arranque de la maquinaria congresional para la creación de la Ley"*¹⁰. También hay otros casos, en los que puede variar el texto del decreto que propone la o las comisiones dictaminadoras, cuando algún o algunos legisladores realizan lo que se llama voto particular, que es conocido como el "dictamen de la minoría" y que cuando se llevado al Pleno, dicho documento puede ser por el que la mayoría del Pleno opte a la hora de que se realice la votación nominal del voto particular. En la práctica parlamentaria esto es cada vez menos visto, ya que en la actualidad normalmente el sentido del voto de los dictámenes son producto de un acuerdo al interior de cada grupo parlamentario, lo que hace que las iniciativas de ley se voten y aprueben en bloque.

Por otro lado, aunque haya un dictamen de la o las Comisiones Dictaminadoras, los Grupos Parlamentarios o los legisladores federales en lo individual o grupal, también pueden reservar para su discusión algunos artículos o alguna disposición en específico del decreto, con la finalidad de externarle al Pleno los argumentos que a su juicio deben considerarse para que se opte por una redacción de texto del decreto diferente.

Es en el artículo 71 constitucional donde se hace una referencia genérica al trámite que correrán las iniciativas de ley que sean presentadas, al establecer que será la Ley del Congreso el instrumento jurídico en donde se determine el trámite que deba dársele a las iniciativas. La etapa de Iniciativa de Ley es sólo el acto por el cual se pone en marcha el mecanismo para la formación de las leyes o reformas de nuestra sistema jurídico; por lo tanto, debemos estar muy claros en que para que las reformas y adiciones que se propongan en las Iniciativas de Ley tengan el carácter de definitivo, es porque se han agotado todas las etapas consideradas en el proceso legislativo señalado en el artículo 72 constitucional, y demás ordenamientos aplicables.

De esta manera, es importante reseñar brevemente las fases del procedimiento legislativo bicamaral por las que atraviesa una iniciativa de ley (siempre y cuando no sea una iniciativa de reforma constitucional, ya que para ese caso, hay algunas variantes) a partir del momento en que es presentada por alguno de los actores facultados para ello: 1. La iniciativa es inmediatamente turnada por la Mesa Directiva de la Cámara de Origen a la o las comisiones ordinarias que corresponda, en función de la temática en

⁹ MURO RUIZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008, p. 28

¹⁰ ORTÍZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, *El proceso legislativo mexicano*, México, Ed. Sista, 2005, p. 129

particular de la Ley o leyes que se proponga; 2. La o las Comisiones ordinarias realizan el análisis de la iniciativa, y emiten el dictamen¹¹ correspondiente, en el que exponen los argumentos en los que fundamentan la decisión de aprobarla o no aprobarla. En los casos en donde se aprueba, puede darse el caso de que se apruebe pero con algunas modificaciones que son propuestas por las comisiones; 3. El dictamen, es enlistado en el orden del día de la sesión en que se solicite por parte de las Comisiones Dictaminadoras, y atraviesa por dos lecturas, las cuales normalmente se realizan para brindarle cierta publicidad a lo que están resolviendo. En algunos casos, la Asamblea puede autorizar la dispensa ambas lecturas, cuando el asunto sea considerado de urgencia; 4. El dictamen es votado por el Pleno de la Cámara de origen, y una vez aprobado —si es el caso—, se remite el decreto junto con todo el expediente completo (Minuta) a la Cámara revisora; 5. En la Cámara Revisora, atraviesa por los mismos pasos señalados en los numerales 2 y 3 antes señalados. En caso de que el dictamen de la iniciativa sea aprobado en sus términos, se le remite el Poder Ejecutivo, y 6. Una vez que el Ejecutivo lo tenga, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente en el Diario Oficial de la Federación.

De lo anterior, se puede desprender que hay algunos momentos claves en los que el “legislador ordinario” podría utilizar las herramientas que le brinda la utilización de la TL en ciertas etapas de la producción legislativa: a) Etapa Pre-legislativa, es cuando alguna problemática en particular es detectada, y se empieza a realizar algún análisis específico sobre la misma, con la finalidad de intentar proponer alguna reforma o Ley que pueda revertirlo; b) Etapa Legislativa, se da cuando ya aquellos argumentos ya se prepara un documento en el cual queda plasmado el problema y la forma jurídica a través de la cual será resuelta. Es decir, en esta fase podemos encontrar a su vez que hay dos oportunidades para que una redacción de algún texto jurídico sea la mejor: a) en la de Iniciativa, y b) en la de dictamen de las comisiones, y c) Etapa Post-legislativa, es cuando el producto jurídico ya fue expedido y lo que se valora es justamente la eficacia que haya presentado esa forma de haber intentado solucionar una problemática en particular. Es en esta última fase en donde al detectarse alguna inconsistencia en la eficacia del derecho, cuando se puede reiniciar nuevamente todo el proceso de producción legislativa, ya que con las observaciones o argumentos que se obtengan, se podría replantear una nueva alternativa de solución.

También se debe considerar que el fin último del procedimiento legislativo es lograr que entre en vigor una iniciativa de Ley o decreto, la cual tendrá como finalidad el mejorar el contenido y eficacia de las normas que se integran como parte del Sistema Jurídico Mexicano.

¹¹ Dictamen, como acto legislativo constitutivo, “es el documento escrito que acredita y justifica el cumplimiento de un requisito de trámite procesal legislativo; y es expedido por un órgano del Congreso (Comisión o Comisiones Unidas Mixtas de una o de ambas Cámaras), declarando que se ha realizado el estudio de una iniciativa o proposición de ley y, por tal razón, se emite un juicio objetivo para calificar su viabilidad, reformabilidad o determinar la inviabilidad técnico y jurídica de su contenido; así como para que sea o no, documento constitutivo para formalizar otras etapas del procedimiento” Cfr. en CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1998, pp. 65-66

Todo lo mencionado anteriormente no quiere decir que la manera en que actualmente está regulado constitucionalmente el procedimiento legislativo sea la idónea, o más eficaz; ya que en la práctica, se pueden observar una serie de deficiencias en algunas de las diferentes fases del mismo, lo cual no es el mejor escenario para la eficacia del Derecho, ya que *“un buen proceso legislativo debiera resultar en el diseño de normas jurídicas que reflejen realidades económicas, políticas, sociales o jurídicas y que prevengan soluciones a futuras controversias o intercambios”*¹².

Entre las principales deficiencias que estimo tiene nuestro procedimiento legislativo puedo referir: a) Falta de precisión que la principal responsabilidad para emitir el dictamen, es de las Comisiones Legislativas de dictamen, es decir, las Comisiones Ordinarias; b) Ausencia de un plazo preciso para que estas Comisiones Ordinarias emitan el dictamen de referencia; c) Falta de lineamientos elementales para que las Comisiones dictaminadoras realicen los dictámenes de las iniciativas de ley o decreto cumpliendo con los parámetros jurídicos y parlamentarios que se requiere, y d) Existencia de plazos abiertos para cuando un asunto es aprobado en la Cámara de origen y se remite a la revisora, y cuando el mismo asunto tiene que atravesar por una segunda vuelta del procedimiento legislativo.

IV. LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y SU INCIDENCIA EN LA CREACIÓN DEL DERECHO

Es importante entonces saber cuáles son los aspectos más relevantes con los que debe cumplir la TL, sobretodo en nuestro Poder Legislativo, para hacer eficaz y eficiente el derecho que crean, ya que *“Pensamos que el legislador, para lograr la eficacia de las normas, no se debe limitar a expedir la ley, sino que debe ser un vigilante del acontecer diario para ir haciendo los ajustes requeridos, mismos que pueden consistir en la reforma de una ley, cuando detecte que algunos aspectos de ella no están teniendo los efectos jurídicos esperados, una adición cuando se percate que dejó de prever alguna cuestión que ya se está dando en la práctica, o que es inminente que se de, para agregarla a los supuestos normativos, y además, debe estar atento también de aquellos fenómenos que exigen la derogación de algunas normas en particular o de todo un cuerpo normativo”*¹³.

Como sabemos, la TL abarca cuestiones de distintos aspectos en la elaboración de una ley, mismos que pueden ir desde el cómo se plantea algún problema en una nueva ley hasta la redacción que se utilizará para tratar de plasmar en ella la problemática y la posible solución.

12 RODRÍGUEZ, Reyes, *op. cit.*, p. 192

13 BONIFAZ ALFONSO, Leticia, *El problema de la eficacia en el derecho*, México, Ed. Porrúa, 1999, pp. 147-148

Por lo que en ese sentido, me parece importante recordar, que *“los estudios de técnica legislativa cuentan con una larga tradición en el Reino Unido y en los Estados Unidos de América, especialmente en el ámbito del leguaje legal (legal writing) y de la composición y sistemática interna de las leyes (legal drafting). A partir de mediados de los años sesenta y especialmente a partir de los setenta, este tipo de estudios se habían introducido con gran fuerza en Alemania, Austria y Suiza, y entre ellos destacan, además de las aportaciones sobre la teoría de la legislación en general, los trabajos relacionados con la redacción de directrices (Richtlinien) y de cuestionarios (Checklisten). En Italia los trabajos de técnica legislativa llegaron con un cierto retraso pero experimentaron una rápida y notable expansión. Recientemente también en la Unión Europea se han dedicado numerosos esfuerzos a la mejora de la homogeneidad y calidad de las disposiciones normativas”*¹⁴.

Lo anterior, puede parecer muy sencillo de hacer, sin embargo, la realidad demuestra que no lo es, ya que la utilización de una correcta TL conlleva el tener el conocimiento teórico y práctico de cómo hacer las leyes, además, de tener un conocimiento certero de la realidad que se viva, es decir, que el legislador debe tener una noción de la problemática a resolver con la ley creada o reformada, y para eso, en muchas ocasiones debe existir un vínculo muy estrecho con los electores que lo llevaron al cargo. Pero esta capacidad de percepción, en la mayor parte de los casos, se ve envuelta por una serie de dudas o imprecisiones de parte de él, que posteriormente se ven reflejadas en muchas lagunas legales que tienen las leyes o decretos que se aproban.

Debemos recordar que técnica es un conjunto de reglas para hacer bien una cosa. Esto es el equivalente al nombre derivado del sustantivo griego *éekjnee*, o a la palabra *ars* en lengua latina y que llegó al idioma español por medio de ambos orígenes. Así la TL tiene como motivación el hacer una ley, es un arte práctico. Se debe utilizar la lógica, la semiótica, la teoría de los sistemas, la teoría del derecho parlamentario y otras disciplinas. Una buena TL debe considerar dos ámbitos: 1. *Técnica Legislativa Externa*: Conocimiento del contexto que legitimará la ley, y 2. *Técnica Legislativa Interna*: Redacción de la Ley, estructura lógica de la ley así como el propio estilo.

De esta manera, la TL la podemos entender como *“el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales de derecho”*¹⁵. Sin embargo, para algunos estudiosos del derecho como Manuel Atienza y Eugenio Bulygin, *“la técnica legislativa constituye el conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, bajo los siguientes pasos: primero, la justificación o exposición de motivos de la norma y, segundo, la redacción del contenido material de manera clara, breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada”*¹⁶.

¹⁴ VIVER I PI-SUNYER, Carles, *Técnica Legislativa: Estado de la cuestión y balance (provisional) de una década*, Autonomías No. 21, Revista Catalana de Derecho Público, Diciembre-1996, Ejemplar dedicado a Josep M. Vilaseca Marcet, p. 16

¹⁵ CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Thalía, *op. cit.*, p. 41

¹⁶ *Ibidem*.

Ambos conceptos nos ayudan a comprender que mediante el uso de la TL se pretende explicitar las reglas existentes en el derecho parlamentario para hacer de una manera adecuada y eficaz una ley, desde que es una iniciativa de ley y hasta que se convierte en una norma jurídica obligatoria, con vigor pleno al ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

No obstante lo anterior, en nuestro país la TL es aún una disciplina novedosa, que incluye un conjunto de principios jurídicos constitucionales, de derecho común o de principios generales de derecho, criterios de política legislativa, reglas lógicas para la construcción de las normas jurídicas, principios de semántica, pragmática y sintáctica del lenguaje jurídico, entre otras cuestiones de lo que se ha dado por llamar la *"práctica parlamentaria"*.

En la actualidad es sostenido y aceptado por un sinnúmero de autores mexicanos y españoles que *"Dentro de la ciencia de la legislación, ocupada de la elaboración, modificación o supresión de las normas jurídicas, cobra particular importancia la técnica legislativa que imbricada con el derecho parlamentario, y orientada por el propósito de mejorar la calidad de las leyes, al decir del profesor español Fernando Sáinz Moreno, es: "la actividad encaminada a construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas"*¹⁷.

Hoy en día de manera normal se puede hablar de la adecuada utilización de la TL cuando se trata de analizar proyectos de ley o decreto; sin embargo, también es importante no confundir el término con el Derecho Parlamentario, ya que éste más bien, es el derecho *"al que le corresponde la regulación no sólo de los procesos y procedimientos legislativos y de los organismos o estructuras que intervienen en ellos, sino de una muy vasta y compleja red de relaciones políticas de un régimen, todas aquellas en las cuales el parlamento sea actor o interlocutor"*¹⁸.

Existe un enorme involucramiento entre la TL con otras áreas del derecho, no tan sólo el parlamentario; por ello la importancia de conocer a mayor profundidad la forma en que se puede utilizar como herramienta, ya que está enfocada a *mejorar la calidad de las leyes*.

Como se ha referido, en la elaboración de una norma jurídica se deben tomar en cuenta aspectos políticos, jurídicos y técnicos, con la finalidad de que dicho ordenamiento pueda resultar eficaz; y las herramientas técnico-jurídicas que ofrece la utilización de la TL permite elaborar proyectos de iniciativas de Ley que puedan no tan sólo ser realmente útiles, sino que también pueden contribuir a resolver de manera eficaz problemas concretos.

17 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM-IJ, 2003, pp. 442-443

18 TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, trad. Miguel Ángel González Rodríguez et al., México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1996, p. 2

Es sabido que en ocasiones los legisladores presentan iniciativas que son literalmente realizadas al vapor, sin haber realizado ningún tipo de análisis profundo sobre el tema que quieren legislar o el problema que quieren resolver. Tampoco se han preocupado por redactar los proyectos con base en la utilización de las herramientas que les puede ofrecer la TL, lo cual a la postre trae como consecuencia que las leyes resulten ineficaces al momento de aplicarlas. Razón por la cual cabe preguntarnos ¿qué tan determinante resulta para la eficacia o ineficacia de una ley, el hecho de que ésta haya sido creada conforme a la aplicación de una correcta TL?

En ese orden de ideas, tenemos que dentro de la TL un primer rubro a tomar en cuenta es el que se refiere a analizar si verdaderamente existe la necesidad de expedir una nueva ley o en su caso reformar alguna de las ya existentes. Dicho análisis, es vital, ya que la práctica legislativa nos ha demostrado que la mayoría de los parlamentarios, llámense diputados o senadores, quieren solucionar los problemas del país con la expedición de una ley o la aprobación de una reforma, con el pretexto de que la legislación vigente es la causa del problema, sin embargo, en muchos casos, las problemáticas se pueden resolver a través de otro tipo de acciones. Esta tendencia a resolver todos los problemas mediante reformas a las leyes o con la expedición de nuevas, ha dado lugar a que en ambas cámaras del Congreso de la Unión se legisle al vapor, trayendo como consecuencia, un notable desprestigio del Poder Legislativo Mexicano. Especialmente en estos últimos cinco años, una serie de nuevos ordenamientos jurídicos de nueva expedición o reformas temáticas importantes han sido impugnados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, trayendo como consecuencia el que ésta declare su inconstitucionalidad.

Esto último, desgraciadamente es un riesgo que está corriendo el Poder Legislativo actual, ya que en su afán de demostrar que ahora sí es un verdadero poder del Estado, lo único que les preocupa a la mayoría de los legisladores, es tratar de promover la aprobación de muchas iniciativas, que en el mayor de los casos se quedan en “la congeladora”, porque no fueron hechas pensando en resolver de manera real un problema, sino fueron hechas tratando de justificar su actuar, es decir, sólo son realizadas para incrementar la numeralía personal de cada uno de ellos. Lamentablemente la mayoría de los balances legislativos que se realizan por diferentes entidades, son en función de esa numeralía, y es a partir de ahí que se determina la productividad legislativa, sin importar la calidad de las leyes.

Por otro lado, el estudio de la lógica interna de las normas jurídicas, el análisis preliminar que determine su posible viabilidad y operatividad, los costos sociales, gubernamentales, políticos, jurídicos y económicos en un corto o mediano plazo que pueden derivarse de la puesta en circulación de una o un conjunto de normas, son un cúmulo de aspectos que es importante que considere una iniciativa de ley, antes de que sea presentada en alguna de las cámaras. Por ello, considero que con el empleo de la TL se podría facilitar el acercamiento de las necesidades de la sociedad mexicana a la intención que tenga el *legislador activo*.

Con el uso de la TL que considera la inclusión de un cuestionario genérico de una serie de criterios, relaciones de encuesta, principios, técnicas estadísticas y puntos de vista de la administración y los administradores se pueden clarificar cuáles son las verdaderas necesidades de una sociedad. Ese cuestionario genérico se conoce en el ambiente parlamentario como el “*Check list*”, se empezó a utilizar en Hamburgo, Alemania desde 1975, y tiene como finalidades importantes las siguientes: 1. Poner freno a la producción legislativa incontrolada; 2. Establecer criterios estrictos sobre la necesidad real de nuevos dispositivos normativos; 3. Detener la inflación y posible deflación legislativas; 4. Evitar el perfeccionismo, entendido como la intención de regular en exceso, y 5. Incrementar la eficacia de las normas para reducir los costos de la energía social y de los recursos públicos por la aplicación de normas indeseadas, ambiguas, redundantes, excesivas, inarticuladas, innecesarias entre otras muchas existentes.

Desde un punto de vista comparativo, en 1986 el Gobierno Federal Alemán elaboró un documento que denominó “*el cuestionario alemán*”, mismo que obliga desde entonces en aquel país a los responsables de elaborar proyectos sobre normas, a responder preguntas sobre la necesidad, oportunidad y eficacia de los proyectos.

Algunas de las reglas y principios con los que se ha ido construyendo el concepto de TL pueden orientar de manera eficaz los trabajos que se desarrollan durante la elaboración de una iniciativa de ley, la cual tiene su origen en una idea desarrollada bajo la denominación de propuesta de orden jurídico y se concreta en el propio documento que contiene el proyecto de iniciativa.

Los aspectos que tienen que ver con la TL, contribuyen a que la redacción se realice en forma apropiada y sistemática en las leyes, o bien, pueden conducir a la reflexión de cuestiones problemáticas de carácter técnico, permitiendo además, el hacer pensar con detenimiento los fenómenos reales como objetos físicos del conocimiento. Todo lo referido sirve como instrumento para que el legislador reflexione sobre las mismas, con la finalidad de aplicarlas en la elaboración de alguna iniciativa; pero ninguna regla de las que se mencionaron en líneas anteriores es imperativa, inflexible, válida como universal o irreductible, ya que cada caso de análisis exige dotar de flexibilidad la aplicación técnica de una regla para evitar conflictos que alejen de los propósitos deseados.

Por ello, es que “*a través de la técnica legislativa se estudian tanto la forma en que las leyes deben ser redactadas como la conformación lógica y funcional de sus elementos proposicionales, hipótesis normativa en sus referentes de descripción y prescripción, y su adecuada vinculación, ensamble y armonización con el sistema de derecho positivo*”¹⁹.

La TL tiene como propósito específico la elaboración de leyes, tomando en consideración los aspectos jurídicos, culturales, sociales, políticos y en ocasiones económicos que prevalecen en la sociedad, así como el propio cuerpo de la ley, en donde se analizarán

19 CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Cuestiones de Técnica Legislativa*, México, Ed. Academia Mexicana de Derecho Parlamentario, 1999. p. 21

las palabras utilizadas, las frases, y la lógica con que se integran y estructuran los capítulos, títulos y artículos del proyecto.

Resultaría muy conveniente utilizar la TL en el desahogo del proceso legislativo establecido en nuestra Carta Magna; sin embargo es de especial trascendencia que su utilización sea desde que se está preparando el proyecto. Y así se puede sostener que *“La mayoría de los autores que tratan la técnica jurídica en general, abordan los problemas de interpretación, de integración y de resolución de conflictos de normas, pero casi nadie se ha referido a la elaboración de normas, que es una fase previa que, si es atendida, puede evitar que se den los otros problemas referidos. [Y con] una adecuada técnica legislativa [se] puede contribuir a lograr mayor eficacia de los ordenamientos...”*²⁰.

En el uso de la TL tenemos que conjuntar factores de carácter político, sumándole los de tipo técnico, sin que esto quiera decir que se tenga que elaborar una ley muy particular que fomente la creación de colecciones legales de dimensiones extensas o disposiciones duplicadas.

VI. EFICACIA DEL DERECHO

Para hablar de eficacia en el derecho me veo en la necesidad de remitirnos al estudio de algunos aspectos de filosofía del derecho. Aunque hay muchos autores que se podrían referir para tratar de comprender los alcances e implicaciones de la palabra *eficacia*, es a través del análisis que realiza Hans Kelsen, que de manera sencilla se puede entender que aquella está identificada con el acatamiento, y con el ajuste de la conducta real de los individuos a las normas jurídicas.

En términos generales, el concepto de eficacia está referido también a la *realización de sus efectos o al cumplimiento de sus fines o propósitos*²¹, ya que *“las normas jurídicas, como instituciones no sobreviven únicamente por sus objetivos y la aceptación de los mismos por los actores, sino también por su capacidad para estimular un comportamiento cooperativo de los individuos en el intercambio. En la medida en que generen condiciones estables para cooperar y propicie la coordinación de decisiones colectivas, se podrá decir que es una norma efectiva”*²².

De esta manera, la eficacia del Derecho *debe ser considerada como algo esencial para la existencia del orden jurídico*²³ en sí mismo.

20 BONIFAZ ALFONSO, Leticia, *op. cit.*, pp. 136-137

21 *Ibid*, p. 8

22 RODRÍGUEZ, Reyes, *op. cit.*, p. 193

23 HART, H. L. A, *El concepto de derecho*, trad. Genaro R. Carrió, Argentina, Abeledo-Perrot, 1998, p. 145

V. LA TÉCNICA LEGISLATIVA COMO PRESUPUESTO BÁSICO DE LA EFICACIA EN EL DERECHO

Para la existencia del Derecho, se utiliza como herramienta de elaboración de las normas jurídicas a la TL, motivo por el cual ésta se convierte en un elemento medular para que el derecho pueda ser considerado como eficaz, ya que a través de la claridad y coherencia de aquel entonces, habrá eficacia en el Derecho; además, será a través de *“los esquemas normativos expresados en el sistema jurídico deber ser claros, precisos y dejar de lado la ambigüedad”*²⁴. Hablar de la TL en la actualidad, no tan sólo se vincula con los rubros ya señalados en el apartado específico, sino también está relacionado con el conocimiento y puesta en práctica de diferentes directrices dentro del marco de las racionalidades de la legislación, las cuales son muy ampliamente abordadas por Manuel Atienza, en su obra *Contribución para una Teoría de la Legislación*, a saber: a) Racionalidad lingüística; b) Racionalidad jurídico-formal; c) Racionalidad Pragmática; d) Racionalidad Teleológica, y e) Racionalidad ética.

Cada una de las racionalidades deben realizarse de manera integral por el técnico legislativo o *Draftsman*, pero sólo como parte de un proceso amplio y especializado de análisis de los diferentes rubros que implicará. Por lo que la producción normativa es un *“proceso de interacciones entre distintos elementos (editores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores), y que además, puede examinarse desde distintas perspectivas o ideas de racionalidad (lingüística, lógico-formal, pragmática, teleológica y ética”*²⁵. La finalidad última de todo este proceso, es que la norma jurídica, es decir, el Derecho sea eficaz en su fin último, es decir, es el acatamiento que debe existir por parte de los destinatarios, ya que esto es uno de los aspectos más importantes cuando se trata de la existencia de una norma jurídica.

Adicionalmente, es en este contexto en donde recobra mucha importancia, la urgencia de contar con una Teoría de la Legislación, tal como ha sido sostenido por Manuel Aragón, y una serie de académicos, para quienes esta necesidad no sólo deviene por el hecho de contar con una tendencia que brinde seguridad jurídica al Estado de Derecho, sino también porque es a través de dicha teoría que se podrá contextualizar a *la Técnica Legislativa como una disciplina auxiliar de la propia seguridad jurídica*²⁶, ya que tendrá como objetivo específico, la redacción y elaboración de las normas jurídicas, como parte del trabajo que realiza el Poder Legislativo. De esta manera, la TL también contribuye a la consolidación del Estado Constitucional de Derecho, ya que le brinda un elemento de legitimidad democrática al propio proceso en el que se lleva a cabo.

²⁴ RODRÍGUEZ, Reyes, *op. cit.*, p. 194

²⁵ *Ibid*, p. 191

²⁶ MORA-DONATTO, Cecilia en NAVA GOMAR, Salvador O. (coord), *Manual de Técnica Legislativa*, ANOMAC, México, Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, D&P Consultores, The State University of New York, USAID, T. I, 2004, p. 215

VI. BREVE ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA APROBADA EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA DURANTE LA LXV LEGISLATURA

La Cámara Alta durante estos últimos años se ha caracterizado por aprobar un cúmulo de reformas a la legislación vigente, o ha expedido nuevos ordenamientos, que en muchos casos han sido emitidos por requerimientos muy fuertes de índole política, dejando de lado el estricto y riguroso bloque de herramientas vinculadas con la TL.

De la labor legislativa que ha realizado el Senado de la República durante los dos últimos años de la actual Legislatura tenemos que seis decretos de reformas a la Constitución, 16 decretos de creación de nuevos ordenamientos jurídicos, 284 decretos de reformas a diferentes ordenamientos jurídicos vigentes, y 97 fueron decretos de índole diversa. Entre los primeros tenemos uno que se refiere a la materia político electoral, con la cual se reformaban 18 artículos constitucionales, y se emitían 7 artículos transitorios. El dictamen en el Senado fue presentado y aprobado por el Pleno el 06 de diciembre de 2022 en una sesión presencial; después de haberse impugnado ante la SCJN, ésta resolvió que el decreto tenía vicios en el procedimiento legislativo, por lo que fue considerado inconstitucional, declarando la invalidez del decreto en su totalidad.

Existen otros ejemplos del trabajo legislativo que no han respetado alguna fase del procedimiento parlamentario constitucional: Ley de Comunicación Social; Ley General de Responsabilidades Administrativas; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General de Partidos Políticos; Ley Orgánica del Poder Judicial; Ley General de Medios de Impugnación en materia electoral. La invalidez del decreto devino porque lo aprobado incurrió en un “fraude” al artículo 71 constitucional, penúltimo párrafo, ya que, aunque la Minuta provenía de Cámara de Diputados, el Senado no corrigió un aspecto trascendental, en virtud de que se le dio un tratamiento privilegiado a una iniciativa presidencial que no fue presentada como “iniciativa preferente”, y desde ahí se modificó todo el procedimiento parlamentario. El Senado tampoco se refirió a la violación del principio de deliberación democrática contenido en el artículo 72 constitucional, cuando en la cámara de origen se omitió motivar las dispensas de trámite parlamentario. Aunque en el Senado de 2018 a 2023 no se ha aprobado ninguna dispensa de trámite parlamentario, lo real es que como cámara revisora tenía la atribución y obligación de corregir esas deficiencias, ya que las irregularidades en el procedimiento legislativo vulneran el principio de deliberación democrático, esto es, el derecho a participar en el debate parlamentario que tienen todas las fuerzas políticas ahí representadas.

Las comisiones dictaminadoras del Senado debieron defender la legitimidad política del trabajo legislativo, preservando la calidad de la norma, y no sólo aprobando.

A pesar de que ciertamente han existido algunos casos en los que los decretos aprobados al interior del Senado han tenido vicios parlamentarios, y los mismos han estado caracterizados por una redacción obscura, que hace compleja la eficacia de la norma; también es cierto que *80% de los productos legislativos*²⁷ resueltos durante los años de esta Legislatura han sido aprobados por unanimidad de los diferentes Grupos Parlamentarios representados en la Cámara Alta.

Aún en estos momentos en los que nos encontramos en una fase final de la Legislatura, tenemos que los Diputados y Senadores se encuentran totalmente inmersos en el análisis de una profunda reforma constitucional y legal que modificaría la estructura, características, e integración del Poder Judicial Federal. La iniciativa deviene de una propuesta enviada por el Titular del Poder Ejecutivo saliente (recordemos que el pasado mes de junio hubo elecciones presidenciales) ya que el próximo 1° de octubre toma protesta la próxima y primera Presidenta de México, la Dra. Claudia Sheinbaum. Lo anterior con la finalidad de aprobar el decreto y hacer efectiva esa importantísima reforma antes de que ella asuma el cargo.

En ese sentido, y por lo que hasta este momento se ha visto, la reforma está decidida y sin importar mucho que algunas cuestiones no estén correctamente armonizadas con el resto del sistema jurídico vigente se volverá texto vigente a la brevedad de tiempo; especialmente porque los actores políticos no están interesados en escuchar ningún tipo de propuesta alterna que modifique el texto del decreto. La aprobación en sus términos resultará en detrimento de la adecuada impartición de justicia que realiza el Poder Judicial Federal, incumplándose uno de los aspectos que debe cuidar y atender la TL. Parafraseando a Gustavo Zagrebelsky, la Ley es un acto ordinario a través del cual los distintos sujetos de la democracia concurren a unificar sus intereses para alcanzar una conclusión unitaria, que es una reforma a la Ley o Decreto del que se trate. Por ello, es que los actores políticos están perdiendo la oportunidad de darle legitimidad a los ordenamientos que emitan.

Pareciera que todo lo referido a lo que ha ocurrido en el Senado, no está directamente relacionado con la TL, sin embargo, estimo que la falta de conocimiento de la TL en ocasiones provoca errores de procedimiento en el desahogo de las iniciativas como lo hemos visto, por lo que entre otros ejemplos se pueden mencionar los siguientes²⁸:

1. La que no ha sido formulada o fundamentada por el titular del derecho;
2. Porque fue presentada en la cámara diferente a la de origen, cuando la ley la determina;
3. Por no corresponder la competencia del órgano ante quien se promueve;
4. Porque el promotor, aunque haya sido desechada, la presenta nuevamente en el mismo periodo;
5. Porque habiéndose presentado en una Cámara también se presenta en otra, y
6. Porque la materia que reforma la iniciativa no puede ser resuelta únicamente por la

²⁷ Información obtenida y recuperada del Curso "Procedimiento Legislativo. Violaciones Invalidantes de la Legislación", brindado al personal del Senado de la República, del 14 de agosto al 04 de septiembre de 2023.

²⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Ed. Oxford University Press, 1999, p. 291.

Cámara ante la cual se promueve. De esta manera, debe cuidarse la lógica procedimental, cuidando de forma prioritaria la racionalidad jurídica.

VII. A MANERA DE CONCLUSIONES

La TL aunque es una práctica que se lleva a cabo de manera innovadora en México, cada vez más se realiza con mayor seriedad, y tiene como finalidad lograr normas jurídicas claras, sistemáticas y coherentes, que además sean eficaces. Estoy convenida que con la TL, se brinda toda una gama de opciones tendientes a contribuir a que aquella sea considerada como el presupuesto básico para que se dé la eficacia en el Derecho.

Los aspectos jurídico y al político deben considerarse de manera invariable en la producción legislativa, con la finalidad de que en el desarrollo de las fases de producción de las normas jurídicas, ambos puedan coexistir sin que uno predomine tanto sobre el otro, trayendo como consecuencia el que se rompa el sano equilibrio que debe haber en el tema. La utilización de la TL, sí se puede lograr el que el Derecho sea eficaz.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga Nava, Elisur. *Derecho constitucional*, Oxford University Press, México, 547 pp, 1999.
- Batíz Vázquez, Bernardo. *Teoría del derecho parlamentario*, Oxford University Press, México, 172 pp, 1999.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica. México, 3ª reimpresión, 1ª ed, 438 pp, 1995.
- Bonifaz Alfonso, Leticia, *El problema de la eficacia en el derecho*, Porrúa, 2ª ed, 226 pp, 1999.
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel. *Cuestiones de Técnica Legislativa*, Academia Mexicana de Derecho Parlamentario, México, 173 pp, 1999.
- *El dictamen legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 145 pp, 1998.
- Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana, *Elementos de técnica legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 272 pp, 2000.

- Corona Ferrero, Jesús María, *et. al.* (Coords). *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Asociación Española de Letrados Parlamentarios, Barcelona, 330 pp, 1994.
- De Andrea, Francisco José. *Breve historia del Congreso en México: Siglo XX*, UNAM-IIJ, México, 118 pp, 2012.
- Fernández, Ruiz. Jorge. *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM-IIJ, 505 pp, 2003.
- Gutiérrez Parada, Oscar. *Técnicas normativas*, Universidad Pontificia de México, AsesoríaADN, México, 233 pp, 2005.
- *Proceso Legislativo* (86 escenarios procedimentales), Asesoría de Diseños Normativos, México, 244 pp, 2011.
- Hart, H. L. A. *El concepto de derecho*, trad. Genaro R. Carrió, Abeledo-Perrot, Argentina, 332 pp, 1998.
- La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch-GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), España, 318 pp, 1986.
- Mora-Donatto, Cecilia Judith. *Temas selectos de derecho parlamentario*, Universidad Anáhuac del Sur-Miguel Ángel Porrúa, México, 237 pp, 2001.
- *El valor de la Constitución normativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 76 pp, 2002.
 - *Cambio político y legitimidad funcional*, Cámara de Diputado, Porrúa, México, 254 pp, 2006.
 - *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa*, UNAM-IIJ-Congreso del Estado de Tamaulipas, México, 127 pp, 2012.
- Muñoz Quesada, Hugo Alfonso. *La situación de la técnica legislativa en Costa Rica*, Costa Rica, Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, Serie Parlamentos y Democracia, 2001.
- Muro Ruiz, Eliseo. *Algunos elementos de técnica legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 496 pp, 2008.
- *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 285 pp, 2006.
- Nava Gomar, Salvador O. (coord). *Manual de Técnica Legislativa*, ANOMAC, Konrad Adenauer Stiftn, Universidad Anáhuac del Sur, D&P Consultores, The State University of New York, USAID, T. I, México, 431 pp, 2004.
- *Manual de Técnica Legislativa*, ANOMAC, Konrad Adenauer Stiftn, Universidad Anáhuac del Sur, D&P Consultores, The State University of New York, USAID, T. II, México, 196 pp, 2004.

Ortíz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro. *El proceso legislativo mexicano*, México, Ed. Sista, 2005.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, Ed. UNAM, IIJ, 1997.

Raigosa Sotelo, Luis. *¿Cómo hacer una iniciativa de Ley? Legisprudencia y eficacia de la Legislación*, Ediciones de la Mesa Directiva Senado de la República, LX Legislatura-ITAM, México, 327 pp, 2008.

Rodríguez, Reyes. *El Proceso de Producción Legislativa*. Un procedimiento de diseño institucional, México, Revista ISONOMÍA, No. 13, Octubre, 2000

Tosi, Silvano. *Derecho Parlamentario*, trad. Miguel Ángel González Rodríguez *et al.*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 281 pp, 1996.

Viver I Pi-Sunyer, Carles. *Técnica Legislativa: Estado de la cuestión y balance (provisional) de una década*, Autonomies No. 21, Revista Catalana de Derecho Público, Diciembre-1996, Ejemplar dedicado a Josep M. Vilaseca Marcet.

Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil*, Trotta, España, 2ª ed, 131 pp., 1997.

LA NECESIDAD DE UNA RECONSTRUCCIÓN NORMATIVA PARA OTORGAR AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL FACULTADES PARA PROMOVER ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Carlos Alberto González Ordoñez*

SUMARIO:

I. Introducción; II. El principio de supremacía constitucional y su vinculación con los medios de control constitucional; III. Modelos y medios de control constitucional; IV. Acción de inconstitucionalidad; V. El Instituto Nacional Electoral como sujeto facultado para presentar acciones de inconstitucionalidad; VI. Reflexiones finales a manera de conclusión; Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo analiza como en el sistema federal mexicano, en caso de existir violaciones al principio de democracia electoral, a los derechos político-electorales de los gobernados, o de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República que vulneren esos mismos derechos, la acción de inconstitucionalidad actualmente no puede ser promovida por el Instituto Nacional Electoral (INE) en su ámbito de competencia, por no estar facultado constitucionalmente para ello.

En la evolución de nuestro sistema federal y con la introducción de los organismos constitucionalmente autónomos en el andamiaje institucional, en una lógica de pesos y contrapesos, en estas líneas se argumenta respecto de la razonabilidad y conveniencia de otorgar legitimidad procesal y situar como sujeto obligado para presentar acciones de inconstitucionalidad al INE en contra de leyes de carácter federal o local, así como de tratados internacionales que vulneren los principios de democracia electoral o derechos fundamentales en el ámbito electoral.

* Secretario Técnico del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República en funciones de asesor de la presidencia de la Mesa Directiva en el Tercer Año de Ejercicio de la LXV Legislatura. Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México

II. EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y SU VINCULACIÓN CON LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

La supremacía constitucional tiene sus dos principales orígenes en Inglaterra y en Estados Unidos, en 1610 y en la idea consagrada en la Constitución de 1787¹, respectivamente, concepto que se reforzó con la resolución del caso *Marbury vs. Madison*.² Las constituciones surgen de la creación de un gobierno nacional federal, en el que se estipula la separación de poderes y un correcto equilibrio entre ellos, pues un gobierno no puede cimentarse solo en el ejercicio de algún poder público, ni disminuir el actuar y ejercicio de los otros.

Por lo anterior es que la constitución no puede ser entendida solo como norma que ordena los poderes y garantiza los derechos, también debe entenderse como un documento de orden fundamental para la convivencia social, construida a partir de las voluntades particulares de las fuerzas sociales y de los mismos individuos, misma que al final produce la supremacía de lo universal, del interés general, de la soberanía del Estado.³

En México, la supremacía constitucional fue plasmada desde la Constitución de 1824. Sin embargo, es hasta la Constitución de 1857 cuando se establece por primera vez, de manera expresa, el concepto en el artículo 126. Esta disposición constitucional ha sido reformada una sola vez por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 1934, en los términos siguientes:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”⁴.

1 ASTUDILLO LEYVA, Jesús. “El nuevo enfoque de supremacía constitucional: hacia la supremacía de los derechos humanos”, Centro de Estudios Constitucionales, SCJN, 9 de junio de 2020, [en línea] <https://bit.ly/3O6W26v>, [consulta: julio 2, 2024].

2 CARBONELL, Miguel, “Notas sobre *Marbury versus Madison*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, p. 8, [en línea] <https://bit.ly/2UkMCuB>, [consulta: julio 2, 2024].

3 *Cfr.* FIORAVANTI, Maurizio, citado en URIBE BENÍTEZ, Óscar, *Supremacía Constitucional*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2009, p. 25, [en línea] <https://bit.ly/3O7D4MZ>, [consulta: julio 6, 2024].

4 *Ibidem*, p. 43.

La supremacía constitucional es concebida prácticamente a la par del nacimiento del control de constitucionalidad. Su enfoque ha avanzado partiendo de una supremacía constitucional a una supremacía convencional, incluso hacia una jerarquía de los derechos humanos.⁵ Por su parte, los medios de control se han instaurado con la finalidad de dar eficacia plena al principio de supremacía constitucional y así salvaguardar las normas fundamentales en ella consagradas y preservarla de toda violación.

III. MODELOS Y MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

A lo largo de la historia se han construido diseños normativos que velan por el principio de supremacía constitucional y que contemplan distintos instrumentos de control que obedecen a dos vertientes principales, los que parten del órgano que ejerce predominante la función de control y aquellos que obedecen a los mecanismos jurídicos que se emplean.

En el modelo de control por órgano que concentra la función, se ubican el control constitucional por órgano político y el que se ejerce por un órgano judicial. El sistema de control por órgano judicial, difuso y concentrado, de mayor aceptación en los países del orbe, confiere dicha función al Poder Judicial o a un tribunal con autonomía, con potestad para revisar los actos de autoridad en el orden federal o local.

El control difuso se caracteriza por la obligación de las personas juzgadoras de cualquier orden de aplicar las normas fundamentales cuando algún ordenamiento secundario se contraponga a ellas, con la posibilidad declarar su inaplicación por inconstitucionalidad. Por su parte, en el modelo concentrado de control constitucional el ejercicio se otorga a un órgano único de jurisdicción constitucional como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), quien tiene la facultad de determinación respecto de la anulación por inconstitucionalidad de leyes.⁶

De estos modelos se desprenden los medios de control constitucional que son los mecanismos jurídicos por los que se garantiza la preservación de la regularidad constitucional; concretamente constituyen el medio de defensa de la misma a través de la salvaguarda de las normas generales y de los actos de autoridad como vértice del Estado democrático.⁷

5 ASTUDILLO LEYVA, *op. cit.*, p. 1.

6 GARCÍA BECERRA, José, *Los medios de control constitucional en México*, Cuadernos Jurídicos, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 2019, pp. 15-18, [en línea] <https://bit.ly/3O9llUc>, [consulta: julio 7, 2024].

7 SENADO DE LA REPÚBLICA, *Medios de control constitucional*, México, s/f, p. 9, [en línea] <https://bit.ly/3Bs18o8>, [consulta: julio 8, 2024].

Para el contexto temático del presente ensayo, los medios de control previstos en la Carta Magna son las controversias constitucionales, así como las acciones de inconstitucionalidad, éstas últimas constituyen el quid de este estudio.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Fue introducida en el sistema jurídico mexicano en la reforma constitucional de 1994 sin que hubiera tenido un antecedente positivo directo. Constituye un mecanismo de control normativo que permite analizar la constitucionalidad de una norma en abstracto⁸. La acción de inconstitucionalidad tiene la finalidad de realizar una depuración objetiva del ordenamiento con base en un análisis abstracto de la disposición impugnada.

Por tanto, no es necesario que el promovente resienta agravio o alegue la vulneración de un derecho propio para que esta acción sea iniciada, sino que se presupone la existencia de un interés genérico y abstracto en la defensa de la supremacía constitucional.

El hecho de que a través de la controversia constitucional puedan impugnarse normas generales posibilita la coexistencia impugnatoria con la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, a diferencia de la controversia constitucional, en la acción de inconstitucionalidad la impugnación no se encuentra acotada al régimen competencial específico ni a un principio de afectación, solo se encuentra eventualmente constreñida por las materias señaladas en la propia Constitución.

Fuera de esas limitantes expresas, las partes pueden plantear violaciones de la Constitución, tanto de su parte orgánica como dogmática, así como de tratados internacionales. Debe subrayarse que, en la acción de inconstitucionalidad es la propia Constitución la que fija el plazo de 30 días naturales siguientes al de la fecha de publicación de la norma.⁹

En la acción de inconstitucionalidad se impugnan exclusivamente normas generales, es decir, leyes federales o locales y tratados internacionales. Quedan excluidos de este procedimiento los reglamentos o cualquier normatividad de jerarquía inferior. Es un medio de control abstracto puesto que en este procedimiento no es necesario que los sujetos legitimados acrediten algún tipo de interés jurídico o legítimo y tampoco es indispensable demostrar la existencia de un acto de aplicación. Su único fin es verificar que la norma general impugnada esté acorde con la Constitución.

⁸ COSSÍO D., José Ramón, *Comentario al artículo 105 constitucional*, p. 41, [en línea] <https://bit.ly/3Qz7s34>, [consulta: julio 8, 2024].

⁹ Artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea] <https://bit.ly/46dMtM3>, [consulta: 3 julio 2024].

En cuanto a los actores legitimados, de acuerdo con lo dispuesto por los incisos a), b) y d) de la fracción II del artículo 105, para interponer la acción contra leyes expedidas por el propio órgano legislativo, tienen legitimación activa una minoría parlamentaria equivalente al 33% de los cuerpos legislativos federales o de las entidades federativas.

En el caso específico del Senado de la República (inciso b), dada su participación en el proceso de ratificación, se ha permitido también al mismo porcentaje minoritario senatorial cuestionar la constitucionalidad de tratados internacionales.

La legitimación en la acción de inconstitucionalidad es independiente de si los parlamentarios que signan la acción han votado a favor o en contra de la norma impugnada o de si eran integrantes de la misma legislatura que la aprobó. Mientras la demanda sea oportuna, la integración en la legislatura concreta es intrascendente. Esta interpretación posibilita la impugnación de normas que han sido publicadas en fechas cercanas a la finalización de una legislatura o cuando esta ha terminado sus funciones. De lo contrario, sería materialmente imposible su impugnación por esta vía.

La fracción c) del artículo 105 otorga legitimación universal al Fiscal General de la República, ya que puede impugnar normas generales, de las entidades federativas, e inclusive tratados internacionales. Por tanto, no existe aquí limitante de ámbito ni acotación a alguna materia concreta.

La fracción f) concede legitimación a los partidos políticos con registro nacional para impugnar leyes electorales federales o locales, mientras que los partidos políticos con registro en una entidad federativa pueden impugnar normas electorales expedidas por su legislatura local. En ambos casos, la Constitución establece a la dirigencia como el ente interno a través del cual podrá accionar el partido. Para poder interponer la acción, el partido político debe tener oficialmente esta naturaleza específica y estar debidamente registrado. Ahora bien, al igual que en controversias constitucionales, ha habido diversos pronunciamientos para definir la naturaleza de las «leyes electorales».

En general, se entiende que las normas electorales no solo establecen el régimen normativo de los procesos electorales en sí, sino que también pueden estar establecidas en normas distintas a los códigos electorales, pero regulando aspectos sustantivos de la materia.

El propio artículo 105, fracción II incluye una previsión expresa que se incorpora directamente como parámetro en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. A saber, la Constitución dispone que las leyes electorales deben promulgarse y publicarse al menos noventa días antes de que se inicie el proceso electoral en que se apliquen y durante el mismo se prohíben modificaciones legales fundamentales.

La fracción g) prevé la legitimación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para impugnar normas locales, federales y tratados internacionales por vulneraciones de derechos humanos consagrados en la Constitución o en tratados internacionales. Una legitimación equivalente se les otorga a los organismos protectores de

derechos humanos de las entidades federativas, pero en las acciones contra leyes expedidas por la legislatura de su respectivo estado. Aunque en estos casos las razones de inconstitucionalidad deben vincularse a derechos humanos contenidos en la Constitución o tratados internacionales, tales alegaciones pueden incluir violaciones indirectas a derechos humanos por infracciones al principio de legalidad.

Finalmente, tiene legitimación el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (fracción h), ente que puede impugnar leyes federales, locales y tratados internacionales cuando alegue vulneraciones al derecho de acceso a la información pública y datos personales. Legitimación análoga (acotada a normas locales) prevé la Constitución en favor de los organismos de protección de datos y acceso a la información de las entidades federativas.

V. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL COMO SUJETO FACULTADO PARA PRESENTAR ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

La acción de inconstitucionalidad, introducida en el sistema constitucional mexicano mediante reforma y adición al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el DOF el 1° de diciembre de 1994¹⁰, y explicada en el capítulo anterior como medio de control de los actos de autoridad, específicamente como una herramienta para revisar el apego a la Constitución de actos y normas generales emitidos por los distintos niveles, poderes y órganos de gobierno, resulta fundamental como mecanismo para fortalecer el federalismo, garantizar el principio de división de poderes y velar por la supremacía constitucional permitiendo la expulsión de una norma del sistema normativo en caso de contravenir al Texto Fundamental.

Ello significó un avance sustantivo para la democracia y un instrumento procesal para la salvaguarda de la regularidad constitucional a causa de su naturaleza protectora de las disposiciones supremas y de sus alcances, no obstante, establecía la prohibición de su uso para controvertir disposiciones generales en materia electoral.

Dicha restricción fue removida mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 22 de agosto de 1996, por medio de la cual se eliminó la excepción de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral¹¹, otorgán-

¹⁰ “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado el 31 de diciembre de 1994, *Diario Oficial de la Federación* [en línea] <https://bit.ly/3EsfWVd>, [consulta: julio 11, 2024].

¹¹ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl y Sergio Márquez Rábago, *La constitución mexicana. Reformas y adiciones 1917-2022 (última reforma 28 de mayo de 2011)*, Editorial Porrúa, México, 2022, p. 459.

dole esta facultad a los partidos políticos a efecto de que por medio de sus dirigencias nacionales fuese posible plantear contradicciones constitucionales en contra de leyes electorales federales o locales; así como a los partidos políticos con registro estatal, en contra de leyes electorales expedidas por las legislaturas locales de la entidad que les brindó el registro.

Dada la evolución constitucional mexicana y la introducción al sistema de pesos y contrapesos de los órganos autónomos constitucionales autónomos (OCA) como entes especializados y separados del poder político cuya naturaleza es la de equilibrar, evaluar, supervisar y acotar la actuación de los poderes tradicionales por medio de controles, a efecto de que las funciones del Estado sean más eficaces, confiables y ejercidas con apego a su fundamento constitucional¹², en el 2006, el Constituyente Permanente otorgó facultades a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales o del entonces Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, si se estima que son violatorios de los derechos humanos consagrados en la Constitución.¹³

En la lógica política de seguir incorporando al andamiaje institucional mexicano a los OCA como entes de control político, se le dotó de facultades al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), génesis del actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para también presentar acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su materia¹⁴, y en un contexto de federalismo, también se le brindaron atribuciones a los órganos garantes del derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales equivalentes en las entidades federativas en contra de leyes expedidas por legislaturas locales.

A pesar de que la tendencia de fortalecimiento de los pesos y contrapesos en el andamiaje institucional han derivado en facultar a los OCA para interponer acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia como en el caso de la CNDH y el INAI, el Instituto Nacional Electoral (INE) en su calidad de órgano especializado en materia electoral, no tiene esa posibilidad a causa de que en el marco constitucional vigente se circunscribe dicha atribución a los partidos políticos nacionales o locales, quienes ante la existencia de una contradicción entre una norma electoral de carácter general presumiblemente contraria a la Constitución, son los únicos que pueden presentarla.

Lo anterior representa una omisión normativa que marcha en contra sentido de la evolución progresiva del constitucionalismo y del propio Estado contemporáneo caracterizada por la incorporación de organismos especializados, los cuales operan para

12 UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autónomos", en Revista del instituto de la Judicatura Federal Escuela Judicial, número 29, *Consejo de la Judicatura Federal*, México, 2010, [en línea] <https://bit.ly/3hITW03>, [consulta: julio 11, 2024].

13 CONTRERAS BUSTAMANTE, *op. cit.*, p. 460.

14 *Idem.*

garantizar el acceso y ejercicio pleno y efectivo de los derechos de manera autónoma y cuyo principal objetivo es garantizar la objetividad, imparcialidad y eficacia en la actuación de los poderes públicos.

Las normas generales electorales que comprenden los procesos electorales, el financiamiento público, las erogaciones y aportaciones, los delitos electorales, así como la organización de elecciones y la regulación de la propaganda electoral, no solamente deben ser analizadas y puestas en práctica por el INE en su calidad de autoridad en materia electoral y garante de que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos-electorales, sino también deben ser susceptibles de ser impugnadas por la vía de la acción de inconstitucionalidad por el propio organismo dada su naturaleza especializada.

En el estudio comparado intranacional, se puede observar que la Constitución Política de la Ciudad de México establece que las acciones de inconstitucionalidad pueden ser interpuestas por “cualquier organismo constitucional autónomo en la materia de competencia”¹⁵, que para el caso de la Ciudad de México, son el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México; la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; la Fiscalía General de Justicia; el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Instituto Electoral de la Ciudad de México; el Instituto de Defensoría Pública; y el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.¹⁶

Es decir, no existe excepción o distinción alguna para que los organismos constitucionales autónomos locales ejerzan una acción que tenga por objeto plantear una posible contradicción entre una norma local de carácter general y la Constitución Política de la Ciudad de México, cuestión que empodera a los propios organismos constitucionales autónomos locales para ejercer el control constitucional local y ratifican la naturaleza deontológica de los mismos.

Por otro lado, en un antecedente reciente, el INE promovió una acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del Decreto 351, emitido por el Congreso del Estado de Baja California y publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 17 de octubre de 2019, por el que se reformó el artículo octavo transitorio de la Constitución de ese Estado, con el fin de ampliar el periodo de gobierno del gobernador Jaime Bonilla.¹⁷ Sobre el particular, la Corte la desechó debido a que “... el INE no es un órgano enlistado en la fracción II del artículo 105 constitucional, y en virtud de ello, carece de legitimación activa para promover la acción de inconstitucionalidad ...”¹⁸

15 Artículo 36, Base C, numeral 1, inciso c de la Constitución Política de la Ciudad de México, última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 2 de junio de 2022, Consejería Jurídica de la Ciudad de México, [en línea] <https://bit.ly/3tzwMfG>, [consulta: julio 14, 2024].

16 *Ibidem*, Artículo 46.

17 “Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea”, *Diario Oficial de la Federación*, publicada el 18 de agosto de 2020, [en línea], <https://bit.ly/3UDXHmk>, [consulta: julio 14, 2024].

18 *Ídem*.

No obstante que la reforma señalada modificaba la normatividad electoral y supuso una transgresión al “principio de certeza electoral establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso b), en relación con el diverso 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General; los principios de legalidad y seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 16 y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General; a los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo consagrados en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución General; a los derechos de participación política (votar y ser votado) previstos en el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución General; al derecho a votar y ser votado en condiciones de libertad e igualdad, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso a), en relación con el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución General; al principio de no reelección consagrado en el artículo 116, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución General”¹⁹, todos ellos relacionados con la materia electoral, la SCJN desechó la acción de inconstitucionalidad promovida por el INE por causa de no ser un organismo público facultado para ello.

En este caso, y gracias a que dirigentes de partidos políticos nacionales además de la CNDH en uso de sus atribuciones constitucionales promovieron acciones de inconstitucionalidad para el mismo tema, la SCJN estudió el fondo del asunto y resolvió que el Decreto 351 era inválido por transgresión de principios y normas constitucionales. Sin embargo, en el caso hipotético de que solo el INE hubiera promovido la acción de inconstitucionalidad al ser ésta una reforma en materia electoral, el Decreto 351 se habría mantenido como válido a pesar de todas las transgresiones a la normatividad electoral porque la SCJN habría desechado la acción sin abordar el fondo del asunto.

En un escenario como el descrito, los partidos políticos no deben ser los únicos entes facultados para interponer acciones de inconstitucionalidad en materia electoral pues éstos funcionan bajo lógicas de estrategia y conveniencia política, contrario a lo que representa el INE como organismo especializado que, dada su naturaleza autónoma, funciona como un contrapeso a las decisiones de los poderes públicos en materia electoral.

En un argumento adicional, la figura de control que representa el INE en el andamiaje institucional mexicano no tiene reflejo en la fracción II del artículo 105 constitucional, como sí lo tiene en la fracción I que se refiere a las facultades para promover controversias constitucionales. De ahí que resulta necesario dotar al INE de la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad para que por esta vía, pueda impugnar leyes electorales de carácter general que impacten en las funciones especializadas que ejerce, se relacionen con su ámbito competencial o supongan un riesgo para que los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos político-electorales, en sintonía con la facultad que detentan los organismos constitucionales autónomos como la CNDH y el INAI para interponer acciones de inconstitucionalidad en sus respectivas materias de especialización.

19 *Ídem.*

La inclusión del INE como organismo con legitimidad para ejercitar una acción que tenga por objeto plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema se estima fundamental como mecanismo para fortalecer el federalismo, garantizar el principio de división de poderes y velar por la supremacía constitucional permitiendo la expulsión de una norma del sistema normativo en caso de contravenir al Texto Fundamental.

Al respecto, es imperativo que desde el Senado de la República se impulse una propuesta de reconstrucción normativa que otorgue al INE la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. Esta iniciativa es crucial para fortalecer el marco democrático del país, garantizando que las elecciones y las reglas electorales se desarrollen bajo principios de legalidad y justicia. Al dotar al INE de estas facultades, se le proporcionará una herramienta adicional para salvaguardar la constitucionalidad del marco legal en el ámbito electoral y, en consecuencia, asegurar que los derechos políticos de los ciudadanos sean respetados de manera efectiva.

Además, la posibilidad de que el INE pueda interponer acciones de inconstitucionalidad contribuirá a una mayor vigilancia y control sobre las leyes y normativas que rigen las elecciones. Esto no solo incrementará la transparencia, certeza jurídica y confianza en el sistema electoral, sino que también permitirá corregir posibles irregularidades y vacíos legales que puedan surgir en la legislación electoral. Por tanto, es esencial que el Senado de la República tome acción en este sentido, promoviendo una reforma que refuerce la capacidad del INE para actuar en defensa de la democracia en México.

VI. REFLEXIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIÓN

- i) En Hispanoamérica, los sistemas constitucionales generalmente han asumido el principio de supremacía constitucional, teniendo a la Constitución como el cuerpo de normas cúlspide en el que se consagran los derechos fundamentales y se organiza el ejercicio del poder público, considerando como un aspecto esencial el que se consagren las garantías judiciales como una protección respecto de los actos del Estado que adolezcan de inconstitucionalidad.
- ii) En México, el sistema adoptado para la defensa de la Constitución contempla un amplio universo de medios de control constitucional, partiendo del juicio de amparo, por antonomasia la institución más importante, hasta aquellos mecanismos por medio de los cuales los poderes de la Unión pueden hacer valer la inconstitucionalidad de los actos propios de dichos poderes.
- iii) La relevancia fundamental de la acción de inconstitucionalidad radica en que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. A través de ella, se garantiza el principio de supremacía constitucional frente a normas de inferior jerarquía que vulneren sus principios jurídicos fundamentales.

- iv) Este instrumento supone un control abstracto, tiene una legitimación activa restringida, únicamente procede contra normas generales en sentido material y formal, solo procede respecto a normas de recién aprobación, es un medio de control constitucional a posteriori y su resolución permite declarar la invalidez de la norma general.
- v) Para continuar promoviendo y fortaleciendo el equilibrio de poder en el sistema federal mexicano, los órganos autónomos constitucionales deben tener la posibilidad efectiva de ejercer todas aquellas herramientas constitucionales a favor de la supervisión, el control y contrapeso efectivo de las decisiones y acciones que realizan los poderes tradicionales.
- vi) Resulta injustificable hacer distinción entre los órganos autónomos constitucionales para el uso de las figuras de salvaguarda del principio de supremacía constitucional previstos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. No se encuentra una razón jurídica que explique mantener la excepción en la facultad para que el INE pueda presentar una acción de inconstitucionalidad cuando el propio órgano estime que existen violaciones al principio de democracia electoral, a los derechos político-electorales de los gobernados, o de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República que vulneren esos mismos derechos.
- vii) Dejar solo para los partidos políticos la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad, es permitir que este medio de control se active bajo el tamiz político y de la conveniencia narrativa de los mismos, por lo que debe haber otra vía efectiva para que por razones meramente técnicas e intereses jurídicos legítimos pueda interponerse.
- viii) Como consecuencia de lo anterior, se estima que el INE, al igual que en el caso de la CNDH, necesita contar con la facultad constitucional para interponer acciones de inconstitucionalidad en materias de su competencia que puedan suponer un riesgo para que los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos político-electorales, por lo que la reconstrucción normativa en la fracción II del artículo 105 constitucional es necesaria.
- ix) Brindarle facultades al INE a efecto de que sea uno de los sujetos facultados para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, no presupone una contradicción jurídica para el federalismo, para el principio de supremacía constitucional ni para la división de facultades para el ejercicio del poder; por el contrario, significa robustecer el sistema de equilibrio de poder que promueve la evolución constitucional por medio de la incorporación en el andamiaje institucional de los órganos autónomos constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA

- ASTUDILLO LEYVA, Jesús. "El nuevo enfoque de supremacía constitucional: hacia la supremacía de los derechos humanos", Centro de Estudios Constitucionales, SCJN, 9 de junio de 2020, [en línea] <https://bit.ly/3O6W26v>, [consulta: julio 2, 2024].
- CARBONELL, Miguel, "Notas sobre *Marbury versus Madison*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, 10 pp., [en línea] <https://bit.ly/2UkMCuB>, [consulta: julio 2, 2024].
- Constitución Política de la Ciudad de México*, última reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 2 de junio de 2022, Consejería Jurídica de la Ciudad de México, [en línea] <https://bit.ly/3tzwMfG>, [consulta: julio 2, 2024].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea] <https://bit.ly/46dMtM3>, [consulta: 3 julio 2024].
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl y Sergio Márquez Rábago, *La constitución mexicana. Reformas y adiciones 1917-2022 (última reforma 28 de mayo de 2011)*, Editorial Porrúa, México, 2022, 663 pp.
- COSSÍO D., José Ramón, *Comentario al artículo 105 constitucional*, p. 2, [en línea] <https://bit.ly/3Qz7s34>, [consulta: julio 8, 2024].
- "Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado el 31 de diciembre de 1994, *Diario Oficial de la Federación*, [en línea] <https://bit.ly/3EsfWVd>, [consulta: julio 11, 2024].
- GARCÍA BECERRA, José, *Los medios de control constitucional en México*, Cuadernos Jurídicos, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 2019, 137 pp., [en línea] <https://bit.ly/3O9IIUc>, [consulta: julio 7, 2024].
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Medios de control constitucional*, México, s/f, 70 pp., [en línea] <https://bit.ly/3Bs18o8>, [consulta: julio 8, 2024].
- "Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea", *Diario Oficial de la Federación*, publicada el 18 de agosto de 2020, [en línea], <https://bit.ly/3UDXHmk>, [consulta: julio 14, 2024].

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, primera edición, México, 2009, 129 pp., [en línea] <https://bit.ly/3TG89bF>, [consulta: julio 1, 2024].

UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autónomos", en Revista del instituto de la Judicatura Federal Escuela Judicial, número 29, *Consejo de la Judicatura Federal*, México, 2010, [en línea], <https://bit.ly/3hITWO3>, [Consulta: julio 11, 2024].

URIBE BENÍTEZ, Óscar, *Supremacía Constitucional*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2009, 72 pp., [en línea] <https://bit.ly/3O7D4MZ>, [consulta: julio 6, 2024].

LA EVOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

Eduardo Rodrigo González Sánchez*

SUMARIO:

I. Introducción; II. Definiendo conceptos; II.I Conceptos fundamentales de la democracia representativa; II.II Modelos de Representación; II.III Teorías Relevantes de la Representación; II.IV Desempeño Actual del Poder Legislativo en Países Democráticos; II.V Desafíos Contemporáneos; III. Importancia del Poder Legislativo en el Sistema Político Mexicano; III.I Orígenes del Poder Legislativo en México; III.II El Congreso de la Unión en el Siglo XIX; III.III El Porfiriato y la Revolución Mexicana; III.IV. El Poder Legislativo en el México Posrevolucionario; IV. La Transición Democrática; V. El Congreso en el Siglo XXI; VI. Análisis y Reflexión; VII. Conclusiones; Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Las democracias representativas contemporáneas presentan una dinámica institucional flexible de acuerdo con el diseño particular de cada contexto. El estudio de los cuerpos legislativos de los países democráticos es relevante debido a la importancia de las funciones que éstos realizan al interior del sistema político¹. Las acciones de legitimación, representación y resolución de problemas del gobierno son algunos de los resultados esperados por parte de la sociedad.

Sin embargo, actualmente algunas legislaturas no actúan de acuerdo con lo previsto en este tipo de enfoques normativos tradicionales en la Ciencia Política del siglo pasado. En ese sentido, se pretende estudiar al Poder Legislativo en México, para comprender la evolución y cambios estructurales que ha registrado en las últimas décadas desde un enfoque institucional que permita comprender la complejidad del desempeño de este organismo clave del régimen político.

* Asesor Parlamentario de la Mesa Directiva del Senado de la República. Licenciado en Ciencia Política por la UNAM.

¹ Un autor destacado en el estudio de los sistemas políticos es David Easton. De acuerdo con Easton, un sistema político se define como el conjunto de interacciones a través de las cuales los valores (o demandas) se asignan autoritativamente en una sociedad. Easton ve al sistema político como un todo integrado en el cual se procesan las demandas y los apoyos de la sociedad, y se transforman en decisiones políticas (output) que buscan satisfacer esas demandas y mantener el apoyo del sistema.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es comprender la evolución de la estructura institucional del Poder Legislativo como órgano de representación en el sistema político mexicano. Para ello, se estudiarán los cambios que ha experimentado el Congreso a partir del siglo XIX.

Es por ello, que en la primera parte se busca analizar los conceptos fundamentales de una democracia representativa y los distintos modelos de representación mediante el estudio de las teorías más relevantes y el desempeño actual del Poder Legislativo de los países democráticos. Para después identificar las modificaciones que ha experimentado la estructura constitucional del Poder Legislativo en México entre el siglo XIX y XX en lo concerniente al papel que la legislatura ha desempeñado en la historia política del país y analizar el devenir del Poder Legislativo en el siglo XX. A efecto de esbozar un análisis y reflexiones para, finalmente, expresar las conclusiones.

II. DEFINIENDO CONCEPTOS

II.I Conceptos fundamentales de la democracia representativa

- a) Soberanía Popular: el poder reside en el pueblo, que elige a sus representantes para tomar decisiones en su nombre (Jean-Jacques Rousseau).
- b) Elecciones Libres y Competitivas: la legitimidad de los representantes proviene de elecciones periódicas, libres y justas, garantizando la posibilidad de alternancia en el poder (Joseph Schumpeter).
- c) Pluralismo Político: Reconocimiento y coexistencia de una diversidad de partidos y grupos de interés, permitiendo una representación amplia de diferentes opiniones e intereses (Robert Dahl).
- d) Estado de Derecho: Principio según el cual todos, incluyendo a los representantes, están sujetos a la ley, que se aplica de manera justa e igualitaria (John Locke).
- e) Protección de Derechos y Libertades: Garantía de derechos fundamentales y libertades individuales, esenciales para una democracia funcional, como la libertad de expresión, asociación y prensa (James Madison).

II.II Modelos de Representación

- a) Modelo del Mandato Imperativo: los representantes actúan siguiendo instrucciones precisas de sus electores, sin margen para decisiones autónomas (Jean-Jacques Rousseau).

- b) Modelo del Mandato Libre (Representación Tradicional): los representantes actúan según su propio juicio y criterio, aunque tomando en cuenta los intereses de sus electores (Edmund Burke). Defendido por Edmund Burke, quien sostenía que los representantes deben usar su conocimiento y juicio para filtrar los intereses populares.

II.III Teorías Relevantes de la Representación

- a) Teoría de la Democracia Elitista (Joseph Schumpeter): la democracia es un método competitivo para elegir líderes, donde las élites compiten por el voto de los ciudadanos. Los ciudadanos eligen entre diferentes líderes competentes, pero no gobiernan directamente.
- b) Teoría del Pluralismo (Robert Dahl): la democracia se caracteriza por la competencia entre múltiples grupos de interés que influyen en las decisiones políticas. El poder está distribuido entre diversos grupos, evitando su concentración en una sola entidad.
- c) Teoría de la Democracia Deliberativa (Jürgen Habermas): enfatiza la importancia del debate racional y la deliberación pública en la toma de decisiones políticas. Los representantes participan en procesos de comunicación y discusión que buscan el consenso.

II.IV Desempeño Actual del Poder Legislativo en Países Democráticos

- a) Rendición de Cuentas y Transparencia: los legisladores están sujetos a mecanismos de rendición de cuentas, como auditorías, comités de ética y acceso público a la información (Larry Diamond).
- b) Participación Ciudadana: nuevas formas de participación ciudadana, como referendos, iniciativas legislativas populares y consultas públicas, complementan la representación legislativa (Archon Fung).

II.V Desafíos Contemporáneo

- a) Populismo: crecimiento de líderes y movimientos que buscan desintermediar la política representativa, apelando directamente al pueblo y debilitando las instituciones democráticas (Yascha Mounk).
- b) Polarización: aumento de la polarización política, dificultando la cooperación y el consenso en el proceso legislativo (Cass Sunstein).

- c) Tecnología y Redes Sociales: impacto de las tecnologías de la información y las redes sociales en la dinámica política y la relación entre representantes y representados (Zeynep Tufekci).

En general, se puede decir que la democracia representativa sigue siendo un sistema vital en el mundo contemporáneo, aunque enfrenta desafíos significativos. Los diferentes modelos de representación y teorías relevantes ofrecen una comprensión profunda de sus mecanismos y objetivos, permitiendo a ciudadanos y académicos evaluar y mejorar sus sistemas políticos continuamente. Autores como Schumpeter, Dahl, y Habermas proporcionan marcos teóricos fundamentales para entender y analizar la dinámica de la representación democrática y el desempeño del poder legislativo en contextos actuales

III. IMPORTANCIA DEL PODER LEGISLATIVO EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El poder legislativo en México ha evolucionado considerablemente desde la independencia del país, adaptándose a los cambios políticos, sociales y económicos. Es por ello que se desarrollan los cambios en la estructura institucional del poder legislativo, analizando su papel como órgano de representación en el sistema político mexicano. A través de un recorrido histórico, se examinarán las principales reformas y acontecimientos que han moldeado al Congreso de la Unión, así como los desafíos y perspectivas futuras que enfrenta esta institución clave.²

Desde la promulgación de la Constitución de 1824, México estableció un Congreso bicameral compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, inspirándose en modelos extranjeros, principalmente en el sistema estadounidense. A lo largo del siglo XIX, el poder legislativo enfrentó inestabilidad debido a conflictos internos, guerras y cambios de régimen que afectaron su funcionamiento y estructura.

Con la Constitución de 1917, surgida de la Revolución Mexicana, se consolidaron importantes cambios que fortalecieron al poder legislativo. Esta carta magna no solo reafirmó la estructura bicameral del Congreso de la Unión, sino que también introdujo mecanismos de control y equilibrio entre los poderes, así como la protección de derechos sociales y laborales que influyeron en el trabajo legislativo.

² Autores relevantes en este ámbito incluyen a Lorenzo Meyer, Roderic Ai Camp y Soledad Loaeza, quienes han investigado la historia y evolución de las instituciones políticas en México.

En las décadas posteriores, especialmente en la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI, se implementaron varias reformas que buscaron modernizar y democratizar al poder legislativo. Entre las más significativas se encuentran: reforma electoral de 1977³, reformas de 1996⁴, y la reformas de 2014⁵.

III.I Orígenes del Poder Legislativo en México

Antes de la independencia, el territorio que hoy conocemos como México era una colonia española gobernada por un sistema autoritario que no incluía un cuerpo legislativo representativo. Las primeras formas de representación surgieron con los ayuntamientos y las audiencias, aunque su poder era limitado y estaban subordinados a la corona española.

Con la independencia en 1821, surgió la necesidad de crear un sistema político propio. La Constitución de 1824 estableció un Congreso bicameral compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado, inspirado en el modelo estadounidense. Este primer intento de establecer un poder legislativo independiente sentó las bases para el desarrollo posterior de la representación política en México⁶.

III.II El Congreso de la Unión en el Siglo XIX

La Constitución de 1824 marcó el inicio formal del Congreso de la Unión en México. Este documento, influenciado por las ideas liberales y republicanas, estableció un sistema federalista que otorgaba un grado significativo de autonomía a los estados. Sin embargo, el siglo XIX fue un periodo turbulento caracterizado por conflictos entre federalistas y centralistas, lo que afectó la estabilidad y el funcionamiento del Congreso⁷.

Durante este periodo, las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857 fueron cruciales para la redefinición del poder legislativo. Estas reformas promovieron la separación de la Iglesia y el Estado y buscaron fortalecer las instituciones republicanas. La Constitu-

3 Introdujo un sistema mixto de representación proporcional para la Cámara de Diputados, permitiendo una mayor representación de partidos minoritarios y fomentando el pluralismo político.

4 Estas reformas profundizaron en la autonomía del Instituto Federal Electoral (ahora INE) y establecieron reglas más equitativas para la competencia electoral, fortaleciendo la transparencia y credibilidad del proceso electoral.

5 Incluyeron cambios importantes como la reelección legislativa, permitiendo a los diputados y senadores buscar la reelección inmediata por un periodo adicional, con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas y la continuidad en el trabajo legislativo.

6 Autores como Nettie Lee Benson y Jaime E. Rodríguez O. han analizado la influencia de las ideas liberales y republicanas en la formación del Congreso de la Unión durante los primeros años de la independencia.

7 Francisco I. Madero y José María Luis Mora son figuras clave en este periodo, con Madero defendiendo la democracia y el sufragio efectivo, y Mora siendo un ideólogo importante de las Leyes de Reforma.

ción de 1857, en particular, reafirmó la estructura bicameral del Congreso y su papel en el equilibrio de poderes.

III.III El Porfiriato y la Revolución Mexicana

El Porfiriato (1876-1911) representó un periodo de estabilidad autoritaria donde el Congreso tuvo un papel limitado, subordinado al poder ejecutivo encabezado por Porfirio Díaz. Durante este tiempo, el Congreso fue utilizado principalmente para legitimar las decisiones del ejecutivo, perdiendo gran parte de su independencia. No obstante, la Revolución Mexicana (1910-1920) trajo consigo cambios significativos. La Constitución de 1917, aún vigente, introdujo importantes reformas políticas y sociales, estableciendo una nueva estructura para el poder legislativo que buscaba reflejar una mayor representación y participación democrática. Esta constitución es notable por sus innovaciones sociales y su esfuerzo por institucionalizar los derechos laborales y agrarios⁸.

III.IV. El Poder Legislativo en el México Posrevolucionario

Durante gran parte del siglo XX, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dominó la política mexicana, y el Congreso funcionó en gran medida como un órgano que respaldaba las decisiones del ejecutivo. No obstante, las reformas políticas de las décadas de 1960 y 1970 comenzaron a abrir espacio para una mayor pluralidad y competencia política, sentando las bases para la eventual transición democrática.

Durante gran parte del siglo XX, el Partido Revolucionario Institucional⁹ (PRI) dominó la política mexicana, y el Congreso funcionó en gran medida como un órgano que respaldaba las decisiones del ejecutivo. Este periodo es conocido por la centralización del poder y el control del PRI sobre las instituciones del Estado.

No obstante, las reformas políticas de las décadas de 1960 y 1970 comenzaron a abrir espacio para una mayor pluralidad y competencia política, sentando las bases para la eventual transición democrática. Reformas como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977) fueron cruciales para permitir la participación de nuevos partidos y mejorar la representatividad del Congreso.

⁸ Autores como Alan Knight y John Womack han explorado en profundidad el impacto de la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917 en la configuración del sistema político mexicano.

⁹ Autores como Denise Dresser y Soledad Loaeza han escrito extensamente sobre el PRI y su control del poder legislativo durante este periodo.

IV. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Las décadas de 1980 y 1990 fueron testigos de reformas electorales que transformaron el sistema político mexicano, promoviendo una mayor independencia y representatividad del poder legislativo. La alternancia política en el año 2000, con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia, marcó un hito en la historia del Congreso, subrayando su papel como un contrapeso real al poder ejecutivo.

Reformas como la introducción del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 y la reforma electoral de 1996 que fortaleció la autonomía del IFE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) fueron esenciales en este proceso¹⁰. Estas reformas aseguraron elecciones más justas y transparentes, permitiendo una mayor competencia política.

V. EL CONGRESO EN EL SIGLO XXI

En el siglo XXI, el Congreso de la Unión ha continuado adaptándose a los cambios y desafíos contemporáneos. Reformas recientes han buscado mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia legislativa. Por ejemplo, la reforma política de 2014 introdujo figuras como la reelección legislativa y las candidaturas independientes, con el objetivo de fortalecer la representación ciudadana y la profesionalización de los legisladores. La creciente fragmentación del sistema de partidos y los problemas de corrupción y gobernabilidad siguen siendo desafíos importantes¹¹.

VI. ANÁLISIS Y REFLEXIÓN

Las diversas reformas a lo largo de la historia han tenido un impacto profundo en la estructura y funcionamiento del Congreso de la Unión. La evolución del poder legislativo en México refleja la búsqueda continua de un equilibrio entre la representación democrática y la gobernabilidad eficaz. Las reformas han permitido una mayor apertura política y han fortalecido la independencia del Congreso, aunque los desafíos como la corrupción, la ineficiencia legislativa y la desconfianza ciudadana siguen presentes. No obstante, desafíos como la corrupción, la ineficiencia legislativa y la desconfianza ciudadana siguen presentes.

¹⁰ Autores como Roderic Ai Camp y Joy Langston han analizado el proceso de democratización en México y el papel de las reformas electorales en la transición política.

¹¹ Investigadores como María Amparo Casar y Sergio Aguayo han estudiado los retos contemporáneos del poder legislativo y la necesidad de reformas continuas para mejorar su funcionamiento y representatividad

La historia del poder legislativo en México es un testimonio de su capacidad de adaptación y su papel crucial en la consolidación de la democracia. Sin embargo, es necesario continuar impulsando reformas que aseguren su funcionamiento transparente, eficiente y representativo.

VII. CONCLUSIONES

El Poder Legislativo en México ha experimentado una transformación significativa desde la independencia, pasando por periodos de centralismo, dictadura y transición democrática. A medida que el Congreso de la Unión sigue evolucionando, su capacidad para representar efectivamente a la ciudadanía y actuar como un verdadero contrapeso al poder ejecutivo será crucial para el futuro de la democracia mexicana

Es fundamental que las futuras reformas se enfoquen en fortalecer la institucionalidad, promover la transparencia y mejorar la eficiencia legislativa para responder adecuadamente a las demandas de una sociedad cada vez más participativa y exigente.

BIBLIOGRAFÍA

- Benson, Nettie Lee (1994). *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. El Colegio de México.
- Burke, Edmund (1790): *Reflections on the Revolution in France*. J. Dodsley.
- Camp, Roderic Ai (2014). *Politics in Mexico: The Democratic Consolidation*. Oxford University Press.
- Casar, María Amparo (2010). *El Congreso Mexicano: La Difícil Construcción de una Democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert A. (1961): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Diamond, Larry (2008): *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. Metropolitan Books
- Dresser, Denise (2011). *El País de Uno: Reflexiones para Entender y Cambiar a México*. Aguilar.
- Fung, Archon (2004): *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton University Press.

- Habermas, Jürgen (1981): *The Theory of Communicative Action. Volume 1: Reason and the Rationalization of Society; Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason.* Beacon Press (1998 English translation).
- Knight, Alan (1990). *The Mexican Revolution: Porfirians, Liberals, and Peasants.* University of Nebraska Press.
- Langston, Joy (2017). *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI.* Oxford University Press.
- Loaeza, Soledad (2008). *Claroscuros del Poder: De la Dictadura a la Democracia en México.* Océano.
- Locke, John (1988): *Second Treatise of Government.* Edición Moderna: Cambridge University Press (Edición revisada y traducida por C. B. Macpherson)
- Madison, James (1961): *The Federalist Papers.* Edición Moderna: *The Federalist Papers*, edited by Clinton Rossiter, New American Library.
- Meyer, Lorenzo (1995). *El Control del Estado sobre la Sociedad: El Caso Mexicano.* Siglo XXI.
- Mounk, Yascha (2018): *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It.* Harvard University Press.
- Rodríguez O., Jaime E (1978). *The Emergence of Spanish America: Vicente Rocafuerte and Spanish Americanism, 1808-1832.* University of California Press.
- Rousseau, Jean-Jacques (2013): *El Contrato Social.* Editorial Austral, España.
- Schumpeter, Joseph A. (1942): *Capitalism, Socialism and Democracy.* Harper & Brothers.
- Sunstein, Cass R. (2007): *Republic.com 2.0.* Princeton University Press.
- Tufekci, Zeynep (2017): *Twitter and Tear Gas: The Power and Fragility of Networked Protest.* Yale University Press.
- Womack, John (1970). *Zapata and the Mexican Revolution.* Vintage Books.

LA ESENCIA FEDERALISTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. ANTECEDENTES E IMPORTANCIA DE LA COMISIÓN DE FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL

Jorge Ernesto Guzmán Murrieta*

SUMARIO:

I. Introducción; II. Esencia federalista del Senado; III. Importancia de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal; IV. Conclusiones; Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El federalismo, según Hans Kelsen, se opone al Estado unitario al enfatizar una descentralización administrativa, jurídica y política¹. Otra definición relaciona al federalismo con “el proceso de formación de un Estado federal, el cual se compone de tres etapas: primero, la independencia de los Estados que se reúnen, después la ‘alianza’ que todos signan y, por último, la ‘creación’ de un nuevo Estado que surge a partir de esta alianza. El nuevo Estado contiene a los Estados fundadores sin que estos dejen de existir”². Es decir, se realiza un Pacto Federal en que se garantizan los mismos derechos en la representación, tal como sucede en la conformación del Senado, en que cada entidad de la República tiene dos representantes de mayoría y uno de primera minoría.

El federalismo en México surge con la creación de la República Federal, de acuerdo con lo estipulado en la Constitución de 1824. Si bien existió en la normativa, su aplicación sufrió diferentes procesos tal como la adopción de una forma de gobierno de República Centralista de 1836 a 1846; así como la forma unicameral del Poder Legislativo entre 1857 a 1874.

* Asesor legislativo en la presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República. Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

1 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (Cesop, s/f). *Federalismo*. Disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_federalismo.htm (fecha de consulta: 10 de julio del 2024).

2 SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas*, Sánchez de la Barquera, 2014, p. 213. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/17.pdf> (fecha de consulta: 11 de julio del 2024).

El presente trabajo, en el marco de la celebración del bicentenario de la instauración del Senado de la República y del sesquicentenario de su restauración, aborda la esencia federalista de esta Cámara del Congreso de la Unión, así como la importancia de su Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal en la materia.

II. ESENCIA FEDERALISTA DEL SENADO

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) refiere el establecimiento de una República Federal como voluntad del pueblo. Asimismo, el numeral 41 define que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”³. Además de establecer la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas para la renovación de los representantes tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo. Este primer acercamiento permite analizar que la ciudadanía está representada en el Senado de la República dentro de una República Federal, cuyos representantes son temporales y elegidos democráticamente.

En tanto, el artículo 56 de la Carta Magna es importante para entender la esencia federalista del Senado, al considerar que: “la Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría”⁴. Es decir, pese a que una entidad federativa tenga más población, riqueza económica, superficie territorial o alguna otra ventaja competitiva; los estados que conforman la República Mexicana tienen la misma cantidad de Senadoras o Senadores.

El citado artículo 56 concluye señalando que “Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo”⁵. Por lo que, en estas listas, es necesario que los partidos políticos postulen a candidatas y candidatos de forma equitativa, ya que, si bien no están nominados por una entidad federativa, como sucede con las y los senadores de mayoría y primera minoría, pueden vulnerar los principios del federalismo.

El mismo Senado de la República reconoce la importancia de representar de forma equitativa a todas las entidades federativas, ya que “las facultades que desempeña el Senado en la defensa de la igualdad política de los estados y como representante de

³ Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917. (CPEUM, 1917). Publicación original. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf (fecha de consulta: 11 de julio del 2024).

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ídem*.

estos, ha sido la idea principal en todos los proyectos elaborados para la conformación de esta Cámara, desde su nacimiento y restauración hasta la integración actual⁶. Con esto, se evita el predominio de los intereses de un estado en perjuicio de otras demarcaciones.

Por su parte, el artículo 73 de la CPEUM enlista las facultades del Congreso de la Unión, conformado por la Cámara de Senadores (o Senado de la República) y la Cámara de Diputados, entre ellas la de expedir leyes generales que “contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios”⁷. Por lo que las tareas de legislar llevadas a cabo en el Senado de la República pueden contribuir a un mejor desarrollo del Federalismo, mediante la articulación de leyes que puedan permitir la coordinación entre los tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal; así como las penas que deban aplicarse en el caso de los delitos cometidos en contra de la Federación.

El artículo 76 de la CPEUM refiere acerca de las facultades exclusivas del Senado de la República; las cuales están descritas en 14 párrafos (uno ya derogado). Dichas funciones están muy vinculadas al federalismo, debido a que se refieren a la política exterior de nuestro país, la cual impacta a todas las entidades integrantes de la federación. Además, se contemplará la ratificación de las y los secretarios de Estado del Gobierno Federal cuando se opte por una administración de coalición; salidas de tropas mexicanas del territorio nacional o tránsito de fuerzas extranjeras dentro del país; revisión del informe anual de actividades de la Guardia Nacional; nombramiento del titular del poder ejecutivo provisional en las entidades federativas que tengan desaparición de Poderes; solución de conflictos políticos entre los estados integrantes de la federación cuando se llegue a las armas; designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; convenios entre límites de las entidades federativas; análisis y aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; nombramiento de comisionados nacionales de derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales; integración de la lista de candidatos y nombramiento del Fiscal General de la República; entre otros temas que se indican en la Constitución Federal.

Algunos expertos han reflexionado acerca del carácter federalista de este artículo de la Carta Magna. Al respecto, “de acuerdo con nuestro sistema federal, en la Cámara de Senadores se encuentran representadas las entidades federativas que integran el país. Es decir, los senadores intervienen en las decisiones de la Federación en representación de los estados”⁸. Por lo que el Senado de la República es una dependencia estratégica y angular para el desarrollo del federalismo en todas las entidades.

6 Senado de la República (Senado, 2020). Representación territorial. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/sobre_el_senado/representacion_territorial (fecha de consulta: 12 de julio del 2024).

7 *Ibidem*.

8 SEPULVEDA IGUÍNIZ, Ricardo Jesús, Artículo 76. *Facultades del Senado, Sepulveda, s/f*, p. 291. Disponible en: <https://doctrina.vlex.com.mx/vid/articulo-76-facultades-senado-670644085> (fecha de consulta: 12 de julio del 2024).

Dicho autor también resalta que, mediante las funciones administrativas que realiza el Senado de la República: “se encarga de vigilar la política internacional que desarrolla el Ejecutivo, pues el Estado Mexicano hacia el exterior es uno sólo, integrado por las 32 entidades federativas. En esta medida las decisiones que se tomen al respecto deben ser aprobadas por todos los estados, a través de sus representantes en el Congreso: los senadores”⁹. Por lo que, las decisiones que se tomen para los convenios o tratados internacionales en que participa nuestro país, tienen que ser aprobados por los representantes de las entidades federativas en la Cámara Alta.

III. IMPORTANCIA DE LA COMISIÓN DE FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Durante la LVII Legislatura (1997 -2000) el tema de federalismo en la Cámara Alta era llevado a cabo por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales; quienes desahogaban estas iniciativas, tal como señala el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) vigente a partir del 3 de septiembre de 1999, facultó al Senado de la República para contar “con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones”¹⁰; tal como lo estipula su artículo 85. En esta normatividad, el artículo 90 incluyó a la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal como una de las 46 que conforman la categoría de ordinarias en la Cámara Alta. Cabe destacar que, en su colegisladora, también existe una con el mismo nombre.

Entre las funciones desarrolladas por esta instancia del Senado de la República destaca: “fortalecer a los gobiernos subnacionales, estatales y municipales, así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, con el fin de empoderar a las comunidades que los conforman y, con ello, finalmente, a sus ciudadanos”¹¹. La comisión es un organismo que ayuda a la ratificación del presupuesto federal que se destina a estados y municipios; atiende problemas de límites entre demarcaciones subnacionales; así como el desarrollo de las temáticas de gobernanza y leyes que permitan una mejor interacción con las 32 entidades federativas; 2 mil 458 municipios y 16 alcaldías en la Ciudad de México.

9 SEPULVEDA IGUÍNIZ, Ricardo Jesús, *op.cit.*, p.291.

10 Cámara de Diputados. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1999. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg/LOCg_orig_03sep99.pdf (fecha de consulta: 12 de julio del 2024).

11 *Ibidem*.

Esta comisión “podrá solicitar informes y requerir a los contendientes la presentación de medios de convicción para quedar en posibilidad de elaborar el proyecto de resolución que se someterá a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores”¹². La Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal también es importante porque le compete revisar, dictaminar y pasar al Pleno de la Cámara Alta diferentes iniciativas con temas que son facultades exclusivas del Senado, tales como:

- Analizar la política exterior del Ejecutivo y aprobar los instrumentos internacionales firmados por éste.
- Ratificar los nombramientos de funcionarios de alto nivel.
- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Autorizar la salida de tropas nacionales y el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional.
- Nombrar al gobernador sustituto en caso de desaparición de poderes en algún estado.
- Resolver conflictos políticos, no jurisdiccionales, entre los poderes de los estados.
- Erigirse en jurado de sentencia en caso de juicio político.
- Nombrar y remover al jefe de Gobierno de la Ciudad de México en los casos que contempla la Constitución¹³.

Cabe destacar que el actual trabajo que realiza la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal permite el diálogo con diferentes organizaciones que agrupan a representantes de gobiernos estatales y locales, tales como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO); o la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). Por lo que las y los senadores integrantes de esta Comisión plantearon el desarrollo de tres ejes rectores de trabajo para las LXIV y LXV Legislaturas:

- Libertad política local: que abarque a las figuras que empoderan a los ciudadanos en sus comunidades, permitiéndoles ser partícipes de las decisiones de sus gobiernos;
- Libertad administrativa: que habilite a los gobiernos subnacionales para ejercer, con responsabilidad y eficiencia, mayores atribuciones y disponer de mejores herramientas de coordinación para la gobernanza; y,
- Libertad hacendaria: que establezca, desde un nuevo régimen de coordinación fiscal y la implementación de fórmulas resarcitorias que incentiven la productividad al momento de determinar las participaciones y aportaciones que deban transferirse a los gobiernos locales, hasta la facultad, potestativa, para fortalecer su hacienda pública con ingresos propios¹⁴.

¹² SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *Garantías constitucionales del Senado. Cuestiones políticas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 2016, p. 383. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3047/19.pdf> (fecha de consulta: 12 de julio del 2024).

¹³ SEPULVEDA IGUÍNIZ, Ricardo Jesús, *op.cit.*, p.291.

¹⁴ Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal del Senado de la República. Disponible en: <http://comisiones.senado.gob.mx/federalismo/> (fecha de consulta: 12 de julio del 2024).

Además, se puede observar como elemento de importancia de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal, su carácter ordinario, es decir, su funcionamiento está contemplado en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su trabajo continuará pese a los cambios que se dan entre las distintas legislaturas. Al ser una Comisión Ordinaria, tiene las características de constituirse a más tardar al mes de iniciar los trabajos de una nueva legislatura. Es preciso señalar que, para la integración de éstas, “las Juntas de Coordinación Política harán una propuesta tomando en cuenta la pluralidad representada en las cámaras, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones”¹⁵. Debido a estas particularidades, la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal del Senado de la República tendrá máximo 15 integrantes.

Si bien no existe una Comisión Bicameral con esta temática, si hay Comisiones de Federalismo y Desarrollo Municipal tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, por tanto, temas trascendentales como reformas constitucionales relativas a los artículos 2 (la Nación Mexicana es única e indivisible); 3 (educación); 21 (investigación de los delitos por el Ministerio Público); 26 (organización del Estado); 27 (propiedad de las tierras); 25 (rectoría el Estado en el desarrollo nacional); 28 (prohibición de monopolios); 36 (obligaciones de los ciudadanos); 40 (conformación como República Federal conformado por estados libres); 41 (ejercicio de la soberanía); 43 (partes integrantes de la Federación); 46 (arreglos de diferencias entre los estados con el acuerdo del Senado de la República); 54 (elección de diputados plurinominales); 71 (derecho de iniciar leyes o decretos); 73 (facultades del Congreso Mexicano en el rubro de Federalismo); 75 (presupuesto que debe ser aprobado por la Cámara de Diputados para empleos de gobierno Federal y de los Supremos Poderes); 79 (funciones de la Auditoría Superior de la Federación); 89 (facultades exclusivas del presidente); 103 (resolución de controversias por parte de los Tribunales de la Federación); 105 (controversias de la federación con entidades federativas ante la presencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación); 109 (responsabilidad de servidores públicos frente al Estado); 111 (procedencia penal contra diputados y senadores); 112 (declaración de procedencia); 113 (Sistema Nacional Anticorrupción); 115 (división y organización de entidades federativas y municipios); 116 (poder público en los estados); 117 (impedimento de los estados para realizar actividades exclusivas de la Federación); 120 (obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales por parte de los titulares de las entidades); 122 (Ciudad de México como sede de los Poderes Federales y su organización interior); 127 (remuneraciones de los Servidores Públicos de los tres poderes y órdenes de gobierno); y 135 (reformas a la Constitución).

Como queda de manifiesto por la cantidad de artículos constitucionales que forman parte de su ámbito de deliberación, la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal tiene una gran relevancia en el trabajo legislativo.

¹⁵ Secretaría de Gobernación, “Comisiones Ordinarias”. Sistema de Información Legislativa, 2006, Disponible en: <https://www.senado.gob.mx/64/comisiones/ordinarias> (fecha de consulta: 12 de julio del 2024).

IV. CONCLUSIONES

El federalismo es la doctrina que permite la unión de los municipios con las entidades en una sola nación, sin perder las libertades y ofreciendo un trato igualitario y equitativo entre las partes integrantes del territorio nacional. Además, permite la puesta en marcha de las políticas para el desarrollo de los municipios, asigna el presupuesto público y fortalece las relaciones que pueden darse entre diferentes entidades y demarcaciones.

Debido a la complejidad del tema, la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal del Senado de la República está presente en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos desde su entrada en vigor en 1999. Dicha ordenanza estableció que fuese catalogada como una comisión ordinaria, por lo que en las últimas siete legislaturas ha desarrollado un trabajo continuo, lo que ha permitido el fortalecimiento de las relaciones entre la Federación, los estados y municipios; desde las labores del Poder Legislativo, en específico en la Cámara Alta.

Debido a los temas que aborda, dicha comisión ha sido protagonista de decisiones importantes que se han tomado a escala nacional durante las últimas décadas, tales como la vigencia y reformas a Leyes Generales y Federales que han generado una armonización con las ordenanzas existentes en los estados que conforman la República Mexicana. Esto ha dado como resultado el respeto al Estado de Derecho, con acciones tales como la igualdad en la representación de escaños en el Senado de la República, soluciones a controversias o problemas que puedan surgir entre las entidades federativas, así como fomentar la equidad en la entrega de recursos presupuestales.

Sin duda, se trata de una comisión medular en el Senado de la República, la casa del federalismo. Por ello, se le debe dar tanta importancia como la que se le da a las comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación, Justicia o Estudios Legislativos, ya que el principal interés de la Cámara Alta debe ser el fortalecimiento de la federación.

BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Diputados. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824*. Consultada el 12 de julio del 2024 en:

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917*.

Publicación original. Consultada el 12 de julio del 2024 en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

Cámara de Diputados. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, 1999. Consultada el 12 de julio del 2024 en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg/LOCG_orig_03sep99.pdf

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (Cesop). *Federalismo*, s/f. Consultado el 12 de julio del 2024 en:
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_federalismo.htm

Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal del Senado de la República. Consultado el 12 de julio del 2024 en:
<http://comisiones.senado.gob.mx/federalismo/>

GALEANA, Patricia. *Desarrollo Histórico de la Cámara de Senadores*, Senado de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 2010. Consultada el 12 de julio del 2024 en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3136/3.pdf>

GARITA ALONSO, Arturo; MENA ÁLVAREZ, Jaime; MONTAÑO RAMÍREZ, Luis Manuel; y LÓPEZ GARCÍA, Mario, *Comisiones en la Cámara de Senadores*, Senado de la República, 2018. Consultado el 12 de julio del 2024 en:
https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Comisiones_en_la_Camara_de_Senadores.pdf

RIVERA MARÍN, Guadalupe, *El Senado de la República y su papel en las relaciones internacionales*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986. Consultado el 12 de julio del 2024 en:
<https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n10/riveramarin.pdf>

SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen I: Fundamentos, teoría e ideas políticas*, 2014. Consultado el 12 de julio del 2024 en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/17.pdf>

Secretaría de Gobernación, *Que reforma el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2007. Consultado el 12 de julio del 2024 en:
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/10/asun_2365756_20071004_1191601497.pdf

Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación 29 de enero*, 2016. Consultado el 12 de julio del 2024 en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf

Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2019*. Consultado el 12 de julio del 2024 en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_238_06jun19.pdf

Senado de la República (Senado, 2020). *Representación territorial*. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/sobre_el_senado/representacion_territorial (fecha de consulta: 12 de julio del 2024).

Secretaría de Gobernación. *Comisiones Ordinarias*. Sistema de Información Legislativa, 2006. Consultado el 12 de julio del 2024 en: <https://www.senado.gob.mx/64/comisiones/ordinarias>

SEPULVEDA IGUÍNIZ, Ricardo Jesús, *Artículo 76. Facultades del Senado*. s/f, Consultado el 12 de julio del 2024 en: <https://doctrina.vlex.com.mx/vid/articulo-76-facultades-senado-670644085>

SUÁREZ CAMACHO, Humberto. *Garantías constitucionales del Senado. Cuestiones políticas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 2016. Consultado el 12 de julio del 2024 en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3047/19.pdf>

FACULTADES CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL SENADO MEXICANO EJERCIDAS POR LA COMISIÓN PERMANENTE EN SUS RECESOS, UNA VISIÓN COMPARADA FRENTE AL DERECHO ESPAÑOL

Héctor Eduardo Muñiz Baeza*

SUMARIO:

I. Introducción; II. Facultades constitucionales del Senado mexicano; III. Facultades de la Comisión Permanente mexicana; IV. Desarrollo histórico de la Comisión Permanente del Congreso mexicano; V. Regulación de la diputación Permanente en el Derecho español; VI. Desarrollo histórico de la Diputación Permanente del Senado Español; VII. Conclusiones; Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión Permanente del Senado mexicano y la Diputación Permanente del Senado español son órganos fundamentales que aseguran la continuidad del trabajo legislativo durante los recesos parlamentarios. No obstante que ambos órganos comparten la función básica de mantener operativa la labor legislativa, sus facultades, efectos y desarrollo histórico presentan diferencias y similitudes significativas.

El análisis de las facultades constitucionales de control del Senado mexicano y su ejercicio a través de la Comisión Permanente durante los recesos del Senado revela un sistema complejo de equilibrio de poderes y responsabilidades. El control constitucional es trascendental para evaluar la conformidad de los actos de autoridad y las normas inferiores con la Constitución¹.

* Secretario Técnico C adscrito a la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, LXV Legislatura. Es Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de México. Doctorante en Derecho Parlamentario por la Universidad Autónoma del Estado de México. Maestro en Derecho Parlamentario por la Universidad Autónoma del Estado de México y Maestro en Administración Pública por la Universidad del Valle de México.

¹ Covian Andrade, Miguel. *El Control de la Constitucionalidad. Fundamentos Teóricos y Sistemas de Control*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3180/9.pdf>

En el ordenamiento constitucional mexicano existe una multiplicidad de facultades de control que, si bien puede ejercerlas el Senado mexicano en sus sesiones ordinarias, éstas, son transferidas por la Constitución a un órgano de representación bicameral, que actúa durante los recesos de las cámaras legislativas.

Dicho órgano, denominado en nuestro derecho Comisión Permanente, compuesto por 37 legisladores, de los cuales 19 son diputados y 18 senadores, ostenta la representatividad de ambas cámaras y ejerce determinadas facultades políticas, jurídicas, administrativas y de control concedidas a ambas cámaras.

En el marco jurídico español se entiende que, por cada cámara, se instaura una Diputación Permanente, que asume las facultades que correspondan a cada una de ellas y debe velar por los poderes de la cámara cuando ésta no esté reunida, más ello se ejerce de manera separada para cada cámara y, en esta primera vista, no distingue sobre las facultades que puede ejercer.

En nuestro sistema, hay atribuciones de ambas cámaras que no ejerce la Comisión Permanente, sino que están reservadas de manera exclusiva a cada una de ellas, sin dejar de lado que hay disposiciones coincidentes en ambos marcos constitucionales (mexicano y español) como el de convocar a sesiones extraordinarias a una o las dos cámaras para tratar los asuntos específicos de la convocatoria.

Pero también hay otras facultades que, debido a la diferencia de sistemas, parlamentario y presidencial, no se presentan en nuestro ordenamiento constitucional, como lo son casos de disolución del Congreso de los Diputados que en México, por obvio, no se presenta, entre otras.

En ese contexto, se plantea revisar los rasgos distintivos de cada sistema legislativo, en aras de dilucidar sobre sus efectos favorables o desfavorables, por lo que hace a las facultades de control constitucionales del Senado mexicano que ejerce la Comisión Permanente; así como las que ejerce en el marco jurídico español la Diputación Permanente, respecto del Senado español. Ello, sin dejar de considerar aspectos relevantes sobre el desarrollo histórico de ambas regulaciones.

II. FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL SENADO MEXICANO

El Senado Mexicano, como cámara alta del Congreso de la Unión, posee un conjunto de facultades constitucionales que le permiten ejercer el control sobre diversas áreas del gobierno y la administración pública. Entre ellas, se encuentran la aprobación de leyes y reformas constitucionales, la supervisión de la política exterior y la autorización de intervenciones militares, entre otras. Claro que no todas ellas son susceptibles de conocimiento por la Comisión Permanente.

Las principales funciones constitucionales de control, exclusivas del Senado mexicano, se encuentran en el artículo 76 de la Constitución Política:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.
- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba.
- Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo Federal haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de determinadas secretarías previstas en el mismo artículo.
- Autorizar al Presidente para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional.
- Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional.
- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional.
- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa.
- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos.
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Autorizar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.
- Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
- Nombrar a los comisionados del organismo garante de transparencia y protección de datos.
- Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal.

III. FACULTADES DE LA COMISIÓN PERMANENTE MEXICANA

La Comisión Permanente, integrada por Senadores y Diputados, refleja la naturaleza bicameral del Congreso mexicano y garantiza la representación proporcional de los distintos grupos parlamentarios, lo que contribuye a la legitimidad y equidad en la toma de decisiones.

De acuerdo con el artículo 78 de la Constitución de México, durante los periodos de receso del Congreso, establecidos del 15 de diciembre al 31 de enero, y del 1 de mayo al 31 de agosto, la Comisión Permanente asume ciertas facultades de control para ase-

gurar la continuidad de las funciones legislativas y de supervisión, cruciales para la gobernabilidad y la respuesta a emergencias.

Sus facultades específicas incluyen la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una de sus cámaras, esto permite que el Congreso aborde asuntos urgentes durante los recesos.

También incluye la recepción de iniciativas de ley, proposiciones de legisladores y comunicaciones enviadas por el Presidente de la República y otras autoridades del Ejecutivo, así como la ratificación de nombramientos de funcionarios públicos garantizando que los puestos claves de la administración pública no queden vacantes. En materia de control político, puede emitir pronunciamientos y recomendaciones, solicitar informes a los Secretarios de Estado y otros funcionarios del Ejecutivo sobre diversos asuntos de interés público.

Los períodos extraordinarios de sesiones, que interrumpen el receso del Congreso, no afectan la vigencia de la Comisión Permanente, dado que durante dichos períodos el Congreso únicamente puede tratar los asuntos para los que haya sido convocado de manera expresa. En consecuencia, la Comisión Permanente continúa desempeñando las atribuciones conferidas, sin perjuicio de las restricciones que deriven del hecho de que el Congreso se encuentre sesionando de manera extraordinaria, pero sin que ello implique su supresión o sustitución.

La Comisión Permanente del Congreso mexicano desempeña un papel vital en la continuidad y la supervisión del trabajo legislativo durante los recesos. Sus facultades permiten que el Congreso siga cumpliendo con sus responsabilidades de control y supervisión, manteniendo así el equilibrio de poderes y la gobernabilidad en el país. Aunque enfrenta ciertas limitaciones y desafíos, su existencia es fundamental para asegurar que las funciones legislativas y de control no se interrumpan, garantizando así la estabilidad y la eficiencia del sistema político mexicano.

IV. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO MEXICANO^{2 3}

La Comisión Permanente se origina en la teoría de la división de poderes, que establece que estos deben mantener una presencia y actividad constantes para cumplir con las funciones esenciales asignadas al Estado por la sociedad. Esta permanencia es

2 De la Hidalga, Luis, *Derecho Legislativo Mexicano, Capítulo VIII, Comisión Permanente*, Cámara de Diputados 1973. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/derlegm/derleg.pdf>

3 Valadés, Diego, *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/113/dtr/dtr7.pdf>

fundamental para lograr el equilibrio del poder público, a través de la colaboración y vigilancia mutua entre poderes, principio adoptado por los estados modernos.

Dado que las funciones del Ejecutivo y del Judicial son continuas e ininterrumpidas por naturaleza y, considerando que el Poder Legislativo opera en periodos específicos de actividad, los sistemas constitucionales actuales han instituido una comisión que opera durante los recesos del Congreso, asegurando así su continuidad en la vida política del Estado.

En virtud del principio de autorregulación del Poder Legislativo y la necesidad constitucional de que solo el cuerpo colegiado tenga la competencia para promulgar leyes o decretos, la Comisión Permanente no tiene asignadas funciones ejecutivas o legislativas.

La Comisión Permanente tiene sus raíces en las reformas constitucionales y reglamentarias que buscaban asegurar la continuidad del trabajo legislativo durante los recesos del Congreso. A lo largo de los años, sus facultades se han ajustado para responder a las necesidades cambiantes del país y asegurar un equilibrio adecuado entre los poderes legislativo y ejecutivo. Hoy en día, desempeña un papel crucial en la gobernabilidad y supervisión del Ejecutivo, especialmente en tiempos de receso parlamentario.

El primer antecedente de la figura de la Comisión Permanente se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812 (art. 160), donde la Diputación Permanente tenía la facultad de convocar a Cortes extraordinarias en casos como la incapacidad del rey para gobernar, su abdicación o una carga de trabajo excesiva. Posteriormente, la Constitución de 1824 (art. 72) establecía que las sesiones extraordinarias serían integradas por los mismos diputados y senadores de las sesiones ordinarias, aunque la convocatoria la realizaba el Consejo de Gobierno.

En la Constitución de 1857 se dispuso que la Diputación Permanente sería la encargada de convocar estas sesiones, hasta que el 13 de noviembre de 1874 esta responsabilidad pasó a la Comisión Permanente. En la Constitución mexicana de 1917, inicialmente el Presidente de la República tenía la facultad de convocarlas, pero esta facultad fue transferida a la Comisión Permanente el 24 de noviembre de 1923⁴.

La Comisión Permanente, ya sea a solicitud del Presidente de la República o por iniciativa propia, puede convocar al Congreso de la Unión o a una de sus cámaras para sesionar de manera extraordinaria. En la convocatoria se especifica el objeto de las sesiones, de modo que el Congreso o la Cámara correspondiente se enfoque únicamente en los asuntos previamente señalados. Las sesiones extraordinarias, al igual que las ordinarias, pueden ser públicas, secretas o permanentes.

4 Cámara de Diputados, *Diccionario. Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis*. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20c.htm#a27>

V. REGULACIÓN DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN EL DERECHO ESPAÑOL

El Senado español⁵, una de las dos cámaras de las Cortes Generales, desempeña funciones similares en la estructura política de España. La Constitución Española de 1978 define sus competencias, que incluyen la aprobación de leyes, la supervisión de la acción del Gobierno, y la participación en la revisión y aprobación de tratados internacionales.

La Diputación Permanente⁶ es un órgano del Congreso encargado de ejercer las funciones de la Cámara cuando ésta no está reunida, ha sido disuelta o ha expirado su mandato. Gracias a este órgano, las facultades del parlamento permanecen activas fuera de los periodos ordinarios de sesiones.

La Constitución establece que el número mínimo de miembros de la Diputación Permanente es de 21. En cada legislatura, la Mesa, previa consulta a la Junta de Portavoces, determina el número de diputados que compondrán este órgano, así como su reparto proporcional entre todos los grupos parlamentarios⁷. Los diputados designados por los grupos conservan su condición de parlamentarios, incluso con posterioridad a la disolución de la Cámara y hasta la constitución del nuevo Congreso.

El Presidente del Congreso también preside la Diputación Permanente y sus miembros eligen al resto de la mesa, compuesta por dos vicepresidentes y dos secretarios, de la misma forma en que se eligen las mesas del Congreso (Artículo 56 del Reglamento del Congreso).

Establecida en la Constitución Española de 1978, la Diputación Permanente fue diseñada para mantener la operatividad legislativa durante los recesos. Ha evolucionado para adaptarse a los cambios en la política y la sociedad española, manteniendo su función central de supervisión y control. Continúa siendo un órgano clave para la continuidad del trabajo legislativo y la supervisión del Ejecutivo, con un enfoque en la convalidación de decretos-leyes y la convocatoria de sesiones extraordinarias.

En los períodos de receso, la Diputación Permanente del Senado español asume funciones análogas a las de la Comisión Permanente en México. Esta Diputación, compuesta proporcionalmente por miembros del Senado, tiene la tarea de asegurar la continuidad de las funciones parlamentarias.

5 Senado de España, *Reglamento del Senado*. 09 de enero, 2024. Disponible en: Reglamento del Senado | Senado de España

6 Congreso de los Diputados, *Composición Actual de la Diputación Permanente*. Disponible en: <https://www.congreso.es/es/diputacion-permanente#:~:text=Es%20un%20%C3%B3rgano%20de%20naturaleza,o%20haya%20expirado%20su%20mandato>.

7 Congreso de los Diputados, *Reglamento del Congreso. Capítulo Quinto De las Diputación Permanente*. Disponible en: <https://www.congreso.es/es/cem/t3c5>

Sus competencias incluyen la convocatoria a sesiones extraordinarias, la convalidación de decretos-leyes emitidos por el Gobierno permitiendo una respuesta legislativa ágil a situaciones emergentes, la supervisión general del gobierno y la protección de los derechos de los parlamentarios.

Es de importancia destacar la función unicameral de la Diputación Permanente, integrada exclusivamente por senadores sin participación directa del Congreso de los Diputados, a diferencia de lo que acontece en el marco regulatorio mexicano, donde la composición de la Comisión Permanente es bicameral.

VI. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL SENADO ESPAÑOL

La Diputación Permanente, cuyas raíces históricas modernas se remontan a la Constitución de Cádiz de 1812 y a la Constitución republicana de 1931, resurgió en la Constitución de 1978. Este órgano se estableció como una garantía de estabilidad y continuidad para el Congreso de los Diputados y el Senado, especialmente en el tiempo en que las Cámaras no están reunidas en periodos ordinarios de sesiones o cuando han sido disueltas o ha expirado su mandato. Este resurgimiento se dio con un consenso general y una aprobación en la mayor parte sin controversias durante las fases de tramitación del proyecto constitucional.

El artículo 78 de la Constitución establece que cada Cámara contará con una Diputación Permanente compuesta por lo menos por veintiún miembros⁸, que representarán proporcionalmente a los Grupos Parlamentarios según su tamaño numérico. Presidida por el Presidente de la Cámara respectiva, la Diputación Permanente tiene como funciones solicitar sesiones extraordinarias, asumir las facultades de las Cámaras en caso de disolución o expiración de mandato y velar por los poderes de las Cámaras cuando no están reunidas. Además, tras la disolución o expiración del mandato, la Diputación Permanente continuará ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales, informando a la nueva Cámara de los asuntos tratados y decisiones tomadas.

Su ubicación sistemática en el Capítulo Primero “De las Cámaras” del Título III “De las Cortes Generales” y los artículos dedicados al Congreso de los Diputados y al Senado, evidencian claramente que es un órgano parlamentario con personalidad jurídica propia, distinto de las Comisiones. Este órgano actúa en sustitución del Pleno en determinados periodos, como los meses de enero, julio y agosto (“vacaciones parlamentarias”) y entre legislaturas, asumiendo solo ciertas funciones específicas de las Cortes Generales.

⁸ Una disposición que también recogen el Reglamento del Congreso y el del Senado con diferentes expresiones. Este número mínimo de 21 miembros coincide con el de la Constitución republicana de 1931, donde se establecía como máximo, lo que implica que la actual normativa ha ganado en flexibilidad.

Desde su creación, se han señalado insuficiencias y limitaciones en su regulación constitucional, especialmente en cuanto a la falta de una reglamentación precisa sobre sus competencias, objetivos, fines y funcionamiento interno, incluyendo sus funciones en los periodos entre legislatura, lo cual remite al enfoque de “velar por las cámaras”. Estas carencias subrayan la necesidad de una mayor claridad y estructuración en la normativa que rige la Diputación Permanente⁹.

La Diputación Permanente ha experimentado una notable evolución, consolidándose como un órgano de creciente relevancia y complejidad en el panorama parlamentario. En primer lugar, su tamaño ha aumentado significativamente, albergando cada vez a un mayor número de miembros, una expansión que refleja su creciente importancia. Además, se ha introducido una distinción entre titulares y suplentes, una diferenciación no prevista en la Constitución original, lo que añade una capa adicional de estructura y organización.

La frecuencia de sus reuniones ha ido en aumento, lo cual resalta su papel activo y su adaptabilidad a las necesidades legislativas. En cuanto a su régimen jurídico, la Diputación Permanente ha logrado precisar y completar sus normativas a partir de un precepto constitucional inicialmente limitado y con una redacción poco afortunada. A lo largo de las legislaturas, ha prevalecido una interpretación parlamentaria restrictiva de sus funciones, en consonancia con los intereses de las mayorías de cada momento, consolidando así su rol dentro del marco institucional.

Curiosamente, este órgano ha dado lugar a situaciones notables en la práctica parlamentaria. Un ejemplo es la transformación de los debates para solicitar sesiones extraordinarias durante las llamadas vacaciones parlamentarias. Así, en lugar de centrarse en la oportunidad de celebrarlas o no, estos debates han derivado hacia el fondo de las cuestiones planteadas, ocurriendo en ocasiones en ausencia del miembro del Gobierno al que se pretende controlar, generalmente el Presidente. Esta evolución refleja tanto la flexibilidad como las tensiones inherentes al funcionamiento de la Diputación Permanente, destacando su papel crucial en el equilibrio y la continuidad del poder legislativo.

La consecuencia más relevante para un parlamentario que forma parte de la Diputación Permanente, ya sea como titular o suplente, es la “prórroga en sus funciones” una vez que se extingue el mandato, ya sea por la expiración del plazo o la disolución de la Cámara, hasta la constitución de la nueva Cámara (según el artículo 22.3 del Reglamento del Congreso).

El Reglamento del Senado es aún más claro al respecto, especificando que “los miembros titulares y suplentes de la Diputación Permanente conservarán su condición de Senador, con todos los derechos y prerrogativas inherentes a la misma, incluso des-

⁹ Peña Jiménez, Pedro José, Letrado de las Cortes Generales. *La Diputación Permanente a la Luz de cuatro décadas de vida parlamentaria*. Revista de las Cortes Generales ISSN:013-0130, No 103, Primer cuatrimestre (2018): pp.319-365. Disponible en: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/download/109/102/>

pués de expirado su mandato o disuelto el Senado, hasta que se reúna el que posteriormente resulte elegido” (artículo 46).

En consecuencia, los miembros de la Diputación Permanente siguen siendo, a todos los efectos, Diputados y Senadores hasta la constitución de las nuevas cámaras, manteniendo todas sus prerrogativas y derechos como parlamentarios. Esto incluye sus derechos económicos y sociales (como retribución, protección, medios materiales y personales a su servicio, transporte) y la obligación de cumplir con sus deberes, ajustados a la situación de un periodo “entre legislaturas”, donde, por ejemplo, no existen Comisiones y, por lo tanto, no pueden ejercer ciertos derechos relacionados con estas.

Las funciones de la Diputación Permanente están definidas en la Constitución en el artículo 78, que le otorga la responsabilidad de velar por los poderes de las cámaras cuando no están reunidas. Además, fuera de los periodos ordinarios de sesiones, de septiembre a diciembre y de febrero a junio, puede convocar sesiones extraordinarias de pleno o de comisión, las cuales solo pueden celebrarse con un orden del día determinado. Cuando el Congreso está disuelto o ha expirado su mandato, la Diputación Permanente asume las facultades del Congreso en relación con la convalidación o derogación de reales decretos-leyes y los estados de alarma, excepción y sitio.

El Reglamento del Congreso, en su artículo 57, presenta una redacción que coincide sustancialmente con el artículo 78.2 de la Constitución, establece que corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara cuando esta no está reunida, y además en casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados:

- a) Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución.
- b) Ejercer las competencias que, respecto a los estados de alarma, excepción y sitio, atribuye a la Cámara el artículo 116 de la Constitución.

En los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones, ejercitar la iniciativa prevista en el artículo 73.2 de la Constitución (solicitar sesiones extraordinarias de la Cámara).

Las sesiones suelen celebrarse en la Sala Constitucional, convocadas por el presidente a iniciativa propia o a petición de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de sus miembros.

VII. CONCLUSIONES

Ambas estructuras, la Comisión Permanente en México y la Diputación Permanente en España, están diseñadas para mantener la funcionalidad del poder legislativo durante los recesos. Sin embargo, la Comisión Permanente mexicana incluye miembros de

ambas cámaras del Congreso, mientras que la Diputación Permanente española está compuesta únicamente por Senadores. Esta diferencia refleja la estructura bicameral del Congreso mexicano y la unicameralidad funcional del Senado español en este contexto.

En cuanto a las facultades de control, ambas instituciones tienen la capacidad de convocar a sesiones extraordinarias del pleno de sus respectivas cámaras, lo que les permite reactivar el trabajo legislativo cuando sea necesario. No obstante, la Comisión Permanente mexicana tiene una mayor influencia en la recepción y trámite de iniciativas de ley y nombramientos, funciones que en el sistema español están más imitadas y sujetas a la revisión posterior por el pleno del Senado.

La supervisión del Ejecutivo es un aspecto crucial en ambos sistemas. En México, la Comisión Permanente juega un papel activo en la ratificación de ciertos nombramientos y en la recepción de informes del Presidente. En contraste, la Diputación Permanente española tiene una función más limitada en este sentido, enfocándose en la convalidación de decretos-leyes y en la supervisión general del Gobierno.

La influencia y efectividad de estas comisiones durante los recesos legislativos son variables. En México, la Comisión Permanente puede tener un impacto significativo en la política nacional debido a sus amplias facultades. En España, la Diputación Permanente actúa más como un órgano de transición, asegurando que las decisiones urgentes puedan ser tomadas sin la presencia del pleno del Senado, pero con un impacto más limitado en la formulación de políticas.

El análisis comparado de las facultades constitucionales de control del Senado Mexicano y la Comisión Permanente frente al derecho español revela diferencias y similitudes en el funcionamiento de sus sistemas legislativos. La Comisión Permanente en México posee facultades más amplias y diversas en comparación con la Diputación Permanente española, lo que le permite un control más directo y continuo sobre el Ejecutivo y la administración pública.

Esta comparación resalta la importancia de la estructura y las competencias de las instituciones legislativas en la efectividad del control parlamentario. Mientras que ambos sistemas buscan mantener la continuidad del trabajo legislativo y el equilibrio de poderes, las diferencias en sus facultades y composición reflejan sus contextos políticos y constitucionales únicos.

BIBLIOGRAFÍA

CÁMARA de Diputados, Diccionario. Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis.

CONGRESO de los Diputados, Composición Actual de la Diputación Permanente. Fecha de Constitución: 21/11/2023.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF 22-03-2024.

COVIAN Andrade, Miguel. El Control de la Constitucionalidad. Fundamentos Teóricos y Sistemas de Control. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Biblioteca Jurídica Virtual Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

DE LA HIDALGA, Luis, Derecho Legislativo Mexicano, Capítulo VIII, Comisión Permanente, Cámara de Diputados 1973.

LEY Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF 09-12-2022.

REGLAMENTO de la Cámara de Diputados. Última reforma publicada en el DOF 02-05-2024.

REGLAMENTO del Congreso. Capítulo Quinto De las Diputación Permanente. Congreso de los Diputados,

REGLAMENTO del Senado de España. Última versión 09-01-2024.

REGLAMENTO del Senado de la República. Última reforma publicada en el DOF 05-12-2023.

SECRETARÍA de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, Comisión Permanente

SENADO de España, Reglamento del Senado. 09 de enero, 2024.

VALADÉS, Diego, La Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Facultad de Derecho de la UNAM. 1979.

PEÑA Jiménez, Pedro José, Letrado de las Cortes Generales. La Diputación Permanente a la Luz de cuatro décadas de vida parlamentaria. Revista de las Cortes Generales ISSN:013-0130, No 103, Primer cuatrimestre (2018): pp.319-365.

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO COMO MEDIO DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO SOBRE EL PODER EJECUTIVO

Humberto Issac Negrete Martínez*

SUMARIO:

I. Introducción; II. Antecedentes y clasificación de funciones legislativas; III. Doctrina y Normatividad aplicable; IV. Puntos de Acuerdo como medio de control legislativo sobre el Poder Ejecutivo.; V. Propositiones con Punto de Acuerdo en el Sistema Legislativo de España. VI. Conclusión; Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las funciones legislativas de nuestro poder legislativo, además de su función principal de legislar, es la de control que ejerce sobre el Poder Ejecutivo, este control se realiza a través de nuestro Congreso General Bicameral, conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, por medio de diversas herramientas legislativas para supervisar y vigilar que las acciones del Ejecutivo se mantengan dentro de su competencia y cumplan con las facultades y obligaciones establecidas por la ley.

No obstante, la rápida evolución de la vida parlamentaria en los últimos años, desafía al Derecho Parlamentario como un medio para regular y fortalecer las diferentes figuras legislativas en los diversos Parlamentos, con el objetivo de hacer más eficiente la labor legislativa ante las exigencias de las circunstancias actuales.

Es por ello que, desde el enfoque parlamentario y de acuerdo con nuestro marco jurídico constitucional y sus normas secundarias que regulan al Poder Legislativo, el poder constituyente refleja un dinamismo significativo. Este dinamismo permite a los legisladores contar con herramientas que se materializan en productos legislativos sobre temas trascendentales para la nación, cuyas decisiones tienen un impacto profundo en la vida de los ciudadanos y en las instituciones del Estado.

* Secretario Técnico de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República de la LXV Legislatura. Profesional Especializado en Servicios Técnicos del Servicio Técnico de Carrera del Senado de la República. Es Licenciado en Derecho por la Universidad Tecnológica de México, Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, y Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INAP.

En ese sentido, las Propositiones con Punto de Acuerdo se destacan como un mecanismo político en la modalidad de control parlamentario que contribuye al sistema de pesos y contrapesos, fortaleciendo el principio de división de poderes.

El presente texto reflejará una aproximación sobre la función, el proceso legislativo y el impacto de las Propositiones con Punto de Acuerdo en la Administración Pública como medio de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo, proporcionando mayor información a los tomadores de decisiones en el ámbito legislativo, con el fin de reforzar esta figura legislativa y hacer más eficiente este instrumento de control.

II. ANTECEDENTES Y CLASIFICACIÓN DE FUNCIONES LEGISLATIVAS

En México, es importante mencionar que ha habido una mayor atención hacia los controles jurídicos formales, especialmente aquellos que competen a los tribunales, como el juicio de amparo, y más recientemente, instrumentos como las controversias constitucionales, la acción de inconstitucionalidad, los medios de impugnación electorales y las acciones de los organismos no jurisdiccionales.

A pesar de la atención prestada a los controles jurídicos formales, como las controversias constitucionales y los juicios de amparo, los controles como las Propositiones con Punto de Acuerdo han recibido una investigación menos exhaustiva, razón por la que es trascendental profundizar en el análisis de cómo se elaboran y gestionan las Propositiones con Punto de Acuerdo, así como en examinar sus respuestas, causas y efectos.

Al respecto, el Dr. Diego Valadés, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, ha examinado la interacción entre los controles políticos y el poder desde una perspectiva más amplia, en la que su análisis abarca temas como la legitimidad, la democracia, los sistemas parlamentarios y presidenciales, la influencia de los partidos políticos, la conexión con los medios de comunicación y la opinión pública, así como la separación de poderes y cuestiones relacionadas con el control y la sanción.

Por otro lado, el Dr. Héctor Fix-Zamudio ha señalado que, la globalización es un fenómeno irreversible que ha afectado no solo a las relaciones económicas, sino también a los ámbitos social, político, cultural y jurídico, dado que, este fenómeno ha llevado a una convergencia progresiva entre los regímenes constitucionales, donde los modelos parlamentarios y presidenciales han incorporado elementos mutuamente, alterando sus características originales.

En este contexto, la evolución del Poder Legislativo ha sido analizada principalmente desde el Derecho Constitucional, con un enfoque en su estructura, organización y funciones, especialmente en la labor legislativa. Sin embargo, aún faltan estudios que profundicen

en la relevancia jurídica y administrativa de los Puntos de Acuerdo y de los Acuerdos Parlamentarios en el funcionamiento y organización de la Cámara de Senadores.

Al respecto, Norberto Bobbio señala que las funciones que realiza el Parlamento *“desde un punto de vista funcional los parlamentos son instituciones generalmente polivalentes. La variedad de las funciones desempeñadas encuentra una explicación en el papel característico de los parlamentos que los convierte en instrumentos políticos del principio de la soberanía popular”*.¹ Respecto a la función de representación, el filósofo y jurista italiano señala que ésta *“tiene una posición que puede decirse preliminar...porque sobre la misma se basan las demás funciones parlamentarias...”*²

De ahí la relevancia de los diferentes tipos de funciones en materia legislativa, como por ejemplo la función de representación legislativa, a que es el medio a través del cual los legisladores gestionan y presentan, discuten y aprueban o rechazan normas constitucionales y legales de aplicación general. Esta actividad es una de las principales responsabilidades del Poder Legislativo, donde la función legislativa se define como la creación de normas jurídicas, reglas de conducta externa, abstractas, impersonales, generales, obligatorias y coercitivas.³

Por otro lado, otra de las funcionales legislativas por el que se rige de igual forma el Congreso de la Unión es la de control, objeto principal del presente ensayo, puesto que, esta función se ejerce sobre los órganos de gobierno para garantizar que operen dentro de su competencia y cumplan con las facultades y obligaciones que la ley les asigna. Particularmente en el Senado de la República, esta función de control se realiza a través de actividades parlamentarias orientadas a influir, inspeccionar, verificar, analizar y revisar la actividad del Ejecutivo, utilizando instrumentos regulados jurídicamente, sin que necesariamente conlleve una sanción en caso de resultados negativos.⁴

Asimismo, la función político-administrativa, por otro lado, se centra en las actividades que el Poder Legislativo, o cada una de las cámaras, desarrolla conforme a sus atribuciones exclusivas, como los nombramientos, ratificaciones y designaciones de servidores públicos de otros poderes u órganos constitucionales autónomos.

Finalmente, la función jurisdiccional se refiere a la aplicación del derecho en casos concretos de controversia, y en el Poder Legislativo, se ejerce a través de la declaración de procedencia y el juicio político. Estas funciones permiten analizar, desde una perspectiva de lo general a lo particular, el impacto de las resoluciones del Poder Legislativo en la administración pública, considerando su objeto, proceso de creación y finalidad.

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

2 *Ibidem*.

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

4 Pedroza de la Llave Susana Thalía. El control del gobierno: función del Poder Legislativo, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996, p. 192.

III. DOCTRINA Y NORMATIVIDAD APLICABLE

Con base al artículo 276 del Reglamento del Senado de la República, “se entiende por proposición con punto de acuerdo a toda petición o declaración formal que el Pleno del Senado de la República realiza para asumir una postura institucional respecto a asuntos de diversas índoles y sin carácter vinculante.” Por ello, la proposición con punto de acuerdo es un mecanismo legislativo que utiliza un legislador o grupo parlamentario para solicitar información al Ejecutivo sobre algún ámbito de la Administración Pública, citar a comparecer a un servidor público por temas de responsabilidad, exhortar al Ejecutivo a cumplir con alguna disposición, convocar al Congreso a modificar alguna normativa en un sentido específico, o manifestar una postura institucional y política sobre asuntos de diversas índoles.

Autores como Miguel Ángel Camposeco definen las proposiciones con punto de acuerdo como “propuestas que los legisladores o grupos parlamentarios hacen para que la Cámara apruebe sobre asuntos de carácter social, económico, político o cultural, que afectan a un grupo, comunidad, estado o región, al país o a otro estado extranjero, y cuyos efectos o consecuencias deben considerarse de interés. Siguen el mismo trámite que las iniciativas de ley o decreto.”⁵

En este sentido, el mismo autor jurista y filósofo italiano señala que la función de representación “tiene una posición que puede decirse preliminar. ... porque sobre la misma se basan las demás funciones parlamentarias ...”⁶ Es precisamente en la función de representación en la que se fundamentan las acciones de los legisladores para realizar labores de gestión de sus representados ante los órganos de gobierno del Estado, ya sean federales, locales o instancias internacionales, por medio de las llamadas proposiciones con punto de acuerdo o también conocidas como puntos de acuerdo.

Sin embargo, estas actividades de gestión que llevan a cabo los legisladores, en última instancia también se convierten en funciones de control parlamentario, ya que por medio de ellas se evidencia la falta de eficiencia y eficacia de los servicios y las políticas públicas que desarrollan los órganos de gobierno del Estado.

De este modo, los legisladores presentan estas peticiones al Pleno, para que sean las Cámaras o la Comisión Permanente quienes se pronuncien sobre ellas, transfiriendo así la gestión individual al ámbito del Poder Legislativo y así gestionar peticiones a favor de los representados, especialmente cuando estas acciones, realizadas de manera individual, no reciben la atención adecuada por parte de las autoridades a las que están dirigidas, ya sean federales, estatales o municipales.

5 Camposeco Cadena, Miguel Ángel. Introducción al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, A.C., LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2003, p. 15.

6 *Ibidem*.

Particularmente en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República la facultad de presentar al Pleno las propuestas de puntos de acuerdo que signifiquen una posición política, corresponde a la Junta de Coordinación Política, conforme lo disponen los artículos 34, numeral 1, inciso b) y 82, numeral 1, inciso b), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que establece lo siguiente:

Artículo 34.

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

a) ...

b) Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;

c) a j) ...

Artículo 82.

1. La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

a)...

b) Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma;

c) a f)..."

Por otra parte, los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 8, numeral 1, fracción II de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, respectivamente, otorgan a los legisladores en lo individual la facultad de presentar proposiciones, éstas en la práctica parlamentaria se consideran como sinónimo de los puntos de acuerdo, los cuales son sometidos a la consideración del Pleno de la siguiente forma:

Artículo 6.

1. Serán derechos de los diputados y diputadas:

I. Iniciar leyes, decretos y presentar proposiciones ante la Cámara;

II. a XIX. ...

Artículo 8.

1. Son derechos de los senadores:

I. ...

II. Presentar proposiciones ante el Senado o la Comisión Permanente;

III. a XIV....

2. ..."

Asimismo, pueden también presentar al Pleno los grupos parlamentarios a través de la Mesa Directiva, puntos de acuerdo según lo establecen los artículos 79, numeral 2, fracción II, y 276, numeral 1, de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, respectivamente, que a la letra establece:

Artículo 79.

1....

2. *Las proposiciones con punto de acuerdo se sujetarán a lo siguiente:*

I. Deberán presentarse a través de un escrito fundado, con una propuesta clara de resolutivo y firmadas por sus autores;

II. Las proposiciones presentadas por las diputadas y los diputados y las que se registren a nombre de Grupo, pasarán a comisión;

III. a VII. ...

3. ...

Artículo 276.

1. *Los senadores y los grupos parlamentarios también presentan proposiciones con punto de acuerdo con el objeto de atender asuntos que no constituyen iniciativas de ley o decreto.*

...

2. *al 3. ..."*

Al respecto y de acuerdo al artículo 276 del Reglamento del Senado de la República se establece como Proposición con Punto de Acuerdo lo siguiente:

1. Los senadores y los grupos parlamentarios también presentan proposiciones con punto de acuerdo con el objeto de atender asuntos que no constituyen iniciativas de ley o decreto.

Se entiende por proposición con punto de acuerdo a toda petición o declaración formal que el Pleno del Senado de la República realiza para asumir una postura institucional respecto a asuntos de diversas índoles y sin carácter vinculante, en función de su objeto se clasifican en:

I. De Exhorto.- *Cuando se solicita a alguna autoridad dependiente de los tres Poderes de la Unión en el marco de colaboración que debe imperar entre los mismos: información sobre, el ejercicio de sus funciones, la realización y ejecución de determinados actos, el cumplimiento de obligaciones cuyos efectos sean de interés para una comisión senatorial o de un senador particular que requiera para su desempeño. También se entiende que el punto de acuerdo está incluido dentro de éste tipo cuando se solicita información de interés general del país, de la colectividad, de una región, de una entidad, de un sector de la sociedad igualmente cuando se solicita la cesación o suspensión de determinadas acciones con-*

sideradas perjudiciales o que afecten intereses de terceros, así como para crear alguna comisión legislativa ordinaria o especial;

- II. De Pronunciamiento.-** *Cuando se solicita la declaración expresa del Senado de la República o de la Comisión Permanente, que implique un posicionamiento en relación a una manifestación, acontecimiento, resolución o acuerdo de dependencias, entidades u organismos nacionales e internacionales, en relación a asuntos de orden político, social o cultural, cuyos efectos sean de interés general;*
- III. De Recomendación.-** *Cuando se realiza una sugerencia respetuosa, en el ámbito de colaboración entre los Poderes, a órganos de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial o de los gobiernos de los Estados, a efecto de que realicen algún acto, gestión, cumplimiento de obligación, resolución o acuerdo, o para que atiendan algún asunto de su incumbencia administrativa y de gestión, que sea de interés general, y*
- IV. De Convocatoria.-** *Cuando se pida a la Comisión Permanente, convocar a periodos extraordinarios de sesiones, en términos de lo dispuesto por el artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

2. Las proposiciones con punto de acuerdo se remiten por escrito y firmadas por su o sus autores a las comisiones correspondientes según el tema y éstas emitirán su dictamen de trámite según la importancia y la pertinencia del punto de acuerdo. Salvo que se les dispense de dicho trámite en términos del artículo 108 de este Reglamento.

3. El derecho a presentar proposiciones con punto de acuerdo conlleva el de retirarlas a solicitud de su o sus autores.

Asimismo, el artículo 79 de la Cámara de diputados establece:

- 1. El Pleno podrá conocer proposiciones que busquen el consenso de sus integrantes, a través de:*
 - I. Acuerdos parlamentarios, que son resoluciones económicas en materia del régimen interior de la Cámara, previstas en la fracción I del artículo 77 Constitucional,*
 - II. Puntos de acuerdo, que representan la posición de la Cámara, en relación con algún asunto específico de interés nacional o sus relaciones con los otros poderes de la Federación, organismos públicos, entidades federativas y municipios, y*
 - III. ...*

En este sentido, podemos dar cuenta que los puntos de acuerdo son resoluciones del Poder Legislativo sobre cuestiones de actualidad de orden público e interés general. Funcionan como medio de control ante las posibles irresponsabilidades de servidores públicos y, en muchas ocasiones, son peticiones realizadas por los legisladores en favor de sus electores.

Por consiguiente, se puede determinar que los puntos de acuerdo fungen como:

- Una petición realizada por un legislador, de manera individual o colectiva.
- Tienen por objeto que las cámaras o la Comisión Permanente, asuman una postura institucional. Consideramos que el Congreso General también puede emitir puntos de acuerdo, sin embargo, no siempre reúnen acuerdo político de todas las fuerzas y no es común que se formulen.
- Se refieren a asuntos coyunturales no legislativos de interés nacional o relativos a sus relaciones con los otros poderes de la Federación, organismos públicos, entidades federativas y municipios.

IV. PUNTOS DE ACUERDO COMO MEDIO DE CONTROL LEGISLATIVO SOBRE EL PODER EJECUTIVO

Las reflexiones previas nos permiten identificar el objeto y la función de los Puntos de Acuerdo dentro de la labor legislativa. Estas proposiciones se manifiestan como pronunciamientos, solicitudes, exhortos o recomendaciones sobre temas económicos, políticos o sociales que afectan a una comunidad, grupo particular o al país en su conjunto, que se dirigen tanto a órganos de gobierno federales, estatal, municipales, como a instancias internacionales.

Los Puntos de Acuerdo es una figura legislativa clave que permiten a los legisladores poner atención sobre problemas de interés general que abarcan una amplia gama de temas, tales como energía, trabajo, medio ambiente, turismo, defensa nacional, derechos humanos, gobierno, hacienda pública, desarrollo social, educación, y salud, entre otros. A través de estos acuerdos, los legisladores pueden destacar la irresponsabilidad de servidores públicos o proponer soluciones a problemas públicos, económicos o sociales, ya sea a nivel federal, estatal, municipal o incluso en el ámbito internacional.

Además de su función como medio de control sobre el Poder Ejecutivo, los Puntos de Acuerdo pueden dar lugar a la solicitud de comparecencias de miembros del gabinete o a la creación de comisiones de investigación, evidenciando así la falta de eficacia en las políticas públicas o en la prestación de servicios por parte de los órganos gubernamentales.

En el contexto, es importante tener presente que de la división de poderes y su separación tienen como objetivo principal garantizar que el gobierno actúe en beneficio del bien público, respetando los derechos humanos y evitando el abuso de poder. La distribución de facultades entre los diferentes órganos de gobierno fomenta un sistema de pesos y contrapesos que equilibra el poder público. En palabras de la Doctora Mora-Donatto, el concepto de control “es el vehículo más idóneo a través del cual se

establecen las limitaciones del poder”⁷. El Poder Legislativo, al representar la voluntad popular, posee mayores facultades de control sobre los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, lo que se conoce como control parlamentario.

Este control parlamentario se materializa mediante las atribuciones que la ley otorga al Congreso. Según Khemvirg Puente, “El Congreso es una institución política cuyas atribuciones, pero principalmente su origen representativo del interés general, le asignan tareas de control hacia los otros poderes del Estado”⁸. De este modo, el Poder Legislativo, como representante del pueblo, cuenta con instrumentos de control y fiscalización sobre los otros órganos de gobierno, siendo el proceso legislativo el principal mecanismo de control.

De igual forma, es relevante mencionar que si bien, el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades del parlamento, ello no es obstáculo para entender que hay instrumentos en donde dicho control se percibe con una mayor claridad.”⁹ Esto se debe a que el principal de los mecanismos que utiliza el Poder Legislativo para ejercer el control parlamentario ante los otros poderes y órganos constitucionales autónomos es, sin lugar a dudas, el proceso legislativo.

Asimismo, Puente señala que “Los congresos tienen a su disposición varias herramientas para vigilar al Ejecutivo”, entre las que se encuentran el juicio político, las comisiones de investigación, la recepción del informe de gobierno, las comparecencias de funcionarios, la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y la fiscalización de la cuenta pública, entre otras.¹⁰

Por su parte, el Senado de la República implementa acuerdos parlamentarios para unificar criterios y subsanar o detallar normas, permitiendo así el ejercicio de las atribuciones mencionadas. Estos acuerdos parlamentarios son esenciales para llevar a cabo el control parlamentario y para garantizar que el Poder Legislativo pueda ejercer su función de vigilancia sobre el Ejecutivo.

Dentro de los diversos tipos de controles legislativos, también se encuentra la figura de la “pregunta parlamentaria”, un mecanismo relativamente nuevo en el Derecho Parlamentario que sirve como herramienta de control político. Esta figura se introdujo como resultado de las modificaciones en la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo tras la cancelación de la obligación del Presidente de la República de acudir al Congreso a emitir un mensaje anual.

7 Mora-Donatto, Cecilia. Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político. Primera edición, Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Servicios Gráficos, S.A. de C.V., México, 1998, pp. 25-26.

8 Puente Martínez, Khemvirg y otros. La rendición de cuentas y el Poder Legislativo. Documento de investigación editado por la UNAM y el CIDE, México, 2010, pp. 11 y 12.

9 Mora-Donatto, Cecilia. El Congreso Mexicano y sus desafíos actuales. Cámara de Diputados, ediciones Mesa Directiva. Editorial Diseño 3, México, 2015, p. 167.

10 Puente Martínez, Khemvirg y otra. La fiscalización y el control político del Congreso Mexicano. En Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas. Op. cit., p. 399.

En este sentido y de acuerdo al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios se señala que en el Derecho Parlamentario, “las preguntas son consideradas como los medios de información del Parlamento los cuales son utilizados como elementos importantes de las funciones de control y de investigación que les son propios”.¹¹

Ahora bien, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores en pro de impulsar las propuestas, puntos de acuerdo, iniciativas o minutas que requieren la aprobación del Pleno, en muchas ocasiones ha centralizado la función parlamentaria, dejando a éste en un segundo término en la toma de decisiones; toda vez que mediante acuerdos, definen las prioridades, los procedimientos y las comisiones que deben desahogar determinados asuntos.

Es importante mencionar que los acuerdos parlamentarios pueden clasificarse en dos tipos: (a) acuerdos relacionados con la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, y (b) Puntos de Acuerdo, que representan una función de control no vinculante, expresan una posición política sobre asuntos de interés nacional, y formulan solicitudes, exhortos o recomendaciones a otros órganos de gobierno.

En este sentido, podemos dar cuenta que los acuerdos formulados al interior del Poder Legislativo pueden ser clasificados a su vez en:

- a) Acuerdos parlamentarios que se refieren a las resoluciones relativas a la organización y funcionamiento de los órganos que integran el Poder Legislativo, y
- b) Propositiones con punto de acuerdo o puntos de acuerdo por medio de los cuales, siguiendo el proceso legislativo, los diputados y senadores proponen que alguno de los órganos del Poder Legislativo emitan, una función de control sin efectos vinculatorios, una posición política sobre algún asunto de interés nacional o bien formulan solicitudes, exhortos o recomendaciones a los órganos de gobierno federales o locales, así como a instancias internacionales sobre problemas de carácter político, económico o social que afectan a un amplio grupo de la sociedad o a una comunidad en especial.

Estos acuerdos parlamentarios son fundamentales para que el Poder Legislativo pueda ejercer sus facultades de control, y en algunos casos, pueden tener un impacto significativo más allá de este poder, afectando a otros órganos de gobierno que podrían impugnar dichos acuerdos a través de la vía jurisdiccional.

Los puntos de acuerdo representan una herramienta clave para el Poder Legislativo en su función de control sobre el Ejecutivo. Sin embargo, la falta de carácter vinculante de estos acuerdos ha puesto en evidencia su limitada efectividad como mecanismo de supervisión. Aunque los puntos de acuerdo pueden ser aprobados por el Congreso,

11 Molina Piñeiro, Luis J. En Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador). *Op. cit.*, p. 761.

su naturaleza no vinculante significa que no obligan al Ejecutivo a cumplir con las solicitudes o recomendaciones formuladas por los legisladores. Este vacío legal reduce significativamente el impacto real de estos instrumentos.

A pesar de que los puntos de acuerdo son formalmente aprobados por el Pleno del Legislativo, la ausencia de consecuencias jurídicas claras para el Poder Ejecutivo ha llevado a una situación en la que las respuestas del Ejecutivo son a menudo evasivas o insatisfactorias. En muchos casos, las respuestas proporcionadas por las autoridades no abordan adecuadamente las cuestiones planteadas en los puntos de acuerdo, lo que pone en tela de juicio la eficacia del proceso. La falta de un mecanismo de seguimiento robusto y la carencia de sanciones efectivas contribuyen a que los puntos de acuerdo pierdan relevancia práctica, a pesar del esfuerzo legislativo invertido en su formulación y aprobación.

Esta situación genera una sensación de vacío institucional, donde el trabajo realizado para la aprobación de un punto de acuerdo puede parecer en vano, dado que las respuestas del Ejecutivo no cumplen con las expectativas de los legisladores ni resuelven los problemas planteados. La percepción de que los puntos de acuerdo carecen de una verdadera capacidad de influencia o de ejecución puede desincentivar la iniciativa legislativa y reducir la credibilidad del Poder Legislativo como órgano de control.

En resumen, la falta de efectos vinculantes y de mecanismos efectivos de respuesta ha debilitado significativamente el papel de los puntos de acuerdo en la supervisión y el control del Poder Ejecutivo.

V. PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO EN EL SISTEMA LEGISLATIVO DE ESPAÑA

En comparación, el sistema legislativo de España también utiliza proposiciones con punto de acuerdo similares con el sistema legislativo de México, conocidas en este contexto como “proposiciones no de ley” (PNL). Estas proposiciones permiten a los miembros del Congreso y del Senado expresar sus posiciones sobre asuntos de interés y solicitar la adopción de medidas específicas. Aunque las PNL no tienen carácter vinculante, su estructura y aplicación presentan algunas diferencias significativas en relación con el modelo mexicano.

Su regulación la tiene contemplada en el “Título X, denominado De las proposiciones no de ley”, artículo 193 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España¹², en el que establece:

¹² Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, Congreso de los Diputados, España. Disponible en: https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/reglam_congreso.pdf

“Los Grupos Parlamentarios podrán presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Cámara.”

Por ello, las proposiciones no de ley en España son discutidas en comisiones y en el pleno, y pueden recibir un apoyo más explícito a través de votaciones formales. Este procedimiento permite una mayor claridad sobre la posición del legislativo respecto a ciertas políticas. Además, en el sistema español, la tramitación de estas proposiciones puede ser acompañada de informes detallados y seguimientos por parte de comisiones, lo que puede dar lugar a una mayor presión sobre el Ejecutivo para atender las recomendaciones.

Conforme lo disponen los artículos 194 de la misma ley que establece lo siguiente:

“1. Las proposiciones no de ley deberán presentarse por escrito a la Mesa del Congreso, que decidirá sobre su admisibilidad, ordenará, en su caso, su publicación y acordará su tramitación ante el Pleno o la Comisión competente en función de la voluntad manifestada por el Grupo proponente y de la importancia del tema objeto de la proposición.

2. Publicada la proposición no de ley, podrán presentarse enmiendas por los Grupos Parlamentarios hasta seis horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse.

3. Para la inclusión de las proposiciones no de ley en el orden del día del Pleno se estará a lo dispuesto, respecto de las interpelaciones, en el apartado 2 del artículo 182 de este Reglamento.”¹³

A diferencia de México, donde las proposiciones con punto de acuerdo no tienen efectos vinculantes y su cumplimiento depende de la voluntad política, en España las PNL pueden tener un impacto más directo en la acción gubernamental debido a la cultura política y al equilibrio de poderes. En muchos casos, el Gobierno toma en consideración las PNL aprobadas, especialmente cuando cuentan con un amplio respaldo parlamentario.

Otra diferencia notable radica en el proceso legislativo. En México, las proposiciones con punto de acuerdo se presentan y discuten en las Cámaras, pero su seguimiento y ejecución carecen de mecanismos estrictos de control. En España, aunque las PNL tampoco son de cumplimiento obligatorio, su aprobación puede generar un compromiso moral y político para el Gobierno, que a menudo responde o actúa en consecuencia, en especial cuando la proposición aborda temas sensibles o de interés general.

Conforme lo disponen los artículos 195 de la misma ley que establece lo siguiente:

¹³ *Idem.*

“1. La proposición no de ley será objeto de debate, en el que podrá intervenir, tras el Grupo Parlamentario autor de aquélla, un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que hubieren presentado enmiendas y, a continuación, de aquellos que no lo hubieran hecho. Una vez concluidas estas intervenciones, la proposición, con las enmiendas aceptadas por el proponente de aquélla, será sometida a votación. 2. El Presidente de la Comisión o de la Cámara podrá acumular a efectos de debate las proposiciones no de ley relativas a un mismo tema o a temas conexos entre sí.”¹⁴

El análisis comparativo entre los sistemas de México y España revela varias diferencias en la eficacia y la implementación de las proposiciones con punto de acuerdo. En México, la falta de carácter vinculante y la ausencia de mecanismos claros para el seguimiento y la evaluación de estas proposiciones pueden limitar su impacto. A pesar de su capacidad para visibilizar problemas y fomentar el debate público, el control efectivo sobre el Poder Ejecutivo sigue siendo un desafío.

Por otro lado, el sistema español presenta una mayor formalidad en la tramitación y seguimiento de las proposiciones no de ley, lo que puede contribuir a una mayor efectividad en la presión sobre el Ejecutivo. La posibilidad de acompañar las proposiciones de informes y la participación activa de las comisiones en el seguimiento permiten un control más detallado y estructurado.

En conclusión, el sistema español proporciona un ejemplo de cómo los instrumentos no vinculantes, como las PNL, pueden ser efectivos en la práctica para influir en la toma de decisiones del Ejecutivo. Esto sugiere que, en México, el fortalecimiento del marco normativo y el desarrollo de una cultura política que valore más estos mecanismos podrían aumentar la eficacia de las proposiciones con punto de acuerdo como herramientas de control parlamentario.

VI. CONCLUSIONES

Los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo emitidos por los órganos que integran el Poder Legislativo son herramientas valiosas para ejercer control sobre la Administración Pública Federal, sin embargo, como se ha demostrado a lo largo de este análisis, su efectividad como mecanismos de control parlamentario es limitada debido a la falta de efectos vinculatorios.

Aunque estos instrumentos permiten a los legisladores evidenciar errores, acciones u omisiones de la administración pública, no cuentan con el poder necesario para obligar a las autoridades receptoras a cumplir con las solicitudes, exhortos o recomendaciones

14 *Idem.*

planteadas. Esta carencia de obligatoriedad mina su propósito original y, en muchos casos, los puntos de acuerdo no alcanzan el impacto esperado.

En la práctica legislativa actual, una parte significativa del tiempo en las sesiones del Pleno de las Cámaras y de la Comisión Permanente se dedica a la presentación de puntos de acuerdo. A pesar de su limitada fuerza legal, estos siguen siendo una vía importante para que el Poder Legislativo ejerza control parlamentario, especialmente al exponer públicamente las fallas de los órganos de gobierno, sin embargo, este tipo de exposición puede resultar en una sanción política indirecta, debilitando la posición política de los funcionarios implicados, no obstante, la ausencia de un mecanismo que obligue a las autoridades a responder en un plazo determinado resta eficacia a estos acuerdos y su potencial como herramientas de control efectivo.

Un aspecto crítico por considerar es la gran cantidad de puntos de acuerdo que se presentan a la consideración de las Cámaras y de la Comisión Permanente en un año legislativo, ya que cualquier asunto de interés político, general o público puede ser objeto de una proposición con punto de acuerdo. Esta proliferación, unida a la diversidad de temáticas que abarcan y al tiempo que se tarda en resolverlos, tiende a diluir su peso y efectividad como instrumentos de control del Poder Legislativo.

En resumen, podemos dar cuenta que los puntos de acuerdo carecen de efectos vinculantes, lo que significa que las autoridades receptoras no están legalmente obligadas a cumplir con las solicitudes, exhortos o recomendaciones formuladas por el Poder Legislativo. No obstante, desde el principio de rendición de cuentas, es fundamental reforzar su utilidad y establecer la obligación de que el órgano receptor de los puntos de acuerdo responda formalmente al solicitante e informe sobre las acciones realizadas en relación con dichos puntos. Este fortalecimiento es crucial, ya que los puntos de acuerdo siguen siendo un importante medio de comunicación entre los ciudadanos y sus legisladores, permitiendo un mayor acercamiento a la transparencia y rendición de cuentas en la Administración Pública.

Identificar y abordar los obstáculos que dificultan la labor legislativa es una responsabilidad fundamental para mejorar el marco institucional y fortalecer una de sus principales funciones: el control parlamentario. Para lograr esto, es necesario desarrollar y adoptar acciones vinculantes que obliguen a la administración pública federal a responder y rendir cuentas de manera efectiva, asegurando así un ejercicio de poder más equilibrado y transparente.

Esta reflexión subraya la importancia que se debe atender en esta área de oportunidad para reforzar y perfeccionar los instrumentos de control parlamentario, a fin de garantizar que el Poder Legislativo cumpla su función de manera efectiva, contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho en México.

Finalmente, es importante tener presente que la rendición de cuentas del Congreso debe centrarse en la eficiencia de su trabajo. Por lo tanto, identificar los focos rojos que obstaculizan la labor legislativa es una obligación para los servidores públicos de

esta honorable institución y una responsabilidad para mejorar el marco institucional, con el objetivo de fortalecer una de sus funciones principales: el control parlamentario, mediante acciones vinculantes con la administración pública federal.

BIBLIOGRAFÍA

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

Pedroza de la Llave Susana Thalía. El control del gobierno: función del Poder Legislativo, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Camposeco Cadena, Miguel Ángel. Introducción al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, A.C., LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2003.

PUNTE MARTÍNEZ, Khemvirg y otros. La rendición de cuentas y el Poder Legislativo. Documento de investigación editado por la UNAM y el CIDE, México, 2010.

Mora-Donatto, Cecilia. El Congreso Mexicano y sus desafíos actuales. Cámara de Diputados, ediciones Mesa Directiva. Editorial Diseño 3, México, 2015

Astudillo Reyes, Cesar Iván, Contribuciones al Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3980-contribuciones-al-derecho-constitucional>

Berlín Valenzuela, Francisco, Diccionario Universal de términos parlamentarios, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

Chávez Hernández, Efrén, El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición 2016, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4236-el-derecho-parlamentario-estatal-mexicano-analisis-y-propuesta-de-reforma>

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión. Integración y regulación. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997. Disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=142>

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "El Derecho Parlamentario Mexicano", Biblioteca Jurídica de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/142/5.pdf>

Ramírez Millán, Jesús, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Democracia y gobernabilidad, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición 2001, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/93-democracia-y-gobernabilidad>

Salazar Abaroa, Enrique, Derecho Político Parlamentario, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1ª. Edición, México, 2005, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/der_polipa/09_cap7.pdf

Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, Congreso de los Diputados, España. Disponible en: https://www.congreso.es/webpublica/ficheros-portal/reglam_congreso.pdf

EL PRECEDENTE COMO FUENTE DEL DERECHO PARLAMENTARIO: UNA PROPUESTA PARA MÉXICO A PARTIR DEL CASO ESPAÑOL

Michael Rolla Negrete Cárdenas*

SUMARIO:

I. Introducción; II. El precedente como fuente del derecho; III. Fundamentos del precedente. 1. La universalidad. 2. Seguridad jurídica o igualdad formal. 3. No arbitrariedad o racionalidad. 4. La eficiencia en la labor parlamentaria; IV. El precedente en el ámbito parlamentario en España. 1. Definición. 2. Naturaleza normativa. 3. Condiciones para su eficacia y relevancia práctica. 4. Diferencias respecto de otras fuentes; V. La situación en México: el caso del Senado de la República; 1. Caso de estudio: El precedente parlamentario para la definición del procedimiento aplicable a las peticiones al Senado de la República para la declaración de desaparición de poderes en una entidad federativa; VI. Conclusión; Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El término “precedente” se asocia predominantemente con la función jurisdiccional; sin embargo, no es exclusivo del ámbito de los tribunales. A grandes rasgos, los precedentes son decisiones pasadas que se utilizan como base para la toma de decisiones posteriores en casos con similitudes relevantes a los antes decididos. De esta forma, los precedentes son instrumentales para garantizar la racionalidad y la seguridad jurídica en el ejercicio del poder. Por ello, no es extraño que en el derecho comparado existan ejemplos de sistemas que les reconocen carácter normativo en distintos campos de la función estatal, como el administrativo y el legislativo. Un ejemplo notable es el sistema jurídico español, donde los precedentes son reconocidos como fuente del derecho parlamentario.

* Secretario técnico de la Mesa Directiva del Senado de la República durante el tercer año de la LXV Legislatura. Maestro en Derecho por la UNAM; en Justicia Constitucional por la Universidad de Guanajuato; y en Argumentación Jurídica por las Universidades de Alicante, España y de Palermo, Italia. Doctorando en las facultades de Derecho de la UNAM y de la Universidad Complutense de Madrid.

En México, pese a que los precedentes tienen gran relevancia en la labor parlamentaria, estos no cuentan con un reconocimiento expreso entre las fuentes de dicha disciplina jurídica. En este sentido, considerando los referentes del derecho comparado, se puede afirmar que el reconocimiento formal de los precedentes parlamentarios en nuestro país sería una acción viable y deseable, a fin de procurar la racionalidad en el ejercicio del Poder Legislativo. Justificar esta cuestión es el objetivo del presente trabajo.

En concordancia con lo anterior, aquí se explicará, en primer lugar, en qué consiste el precedente como fuente del derecho y cuáles son sus fundamentos aplicables para la generalidad de un sistema jurídico y para el derecho parlamentario en particular. Enseguida, se tomará como referente del derecho comparado al sistema jurídico español, para exponer cómo se ha reconocido en otros países a este tipo de precedentes como fuente normativa. Finalmente, se justificará la pertinencia de su reconocimiento en el derecho parlamentario mexicano.

II. EL PRECEDENTE COMO FUENTE DEL DERECHO

La práctica de considerar decisiones previas para la toma de decisiones subsecuentes tiene antecedentes en Inglaterra desde el siglo XI, tras la conquista normanda liderada por el rey Guillermo I (1066-1087). Guillermo implementó medidas para el control político del territorio conquistado, entre las que se incluía el control de la impartición de justicia sobre todas las localidades del reino, respetando el derecho consuetudinario vigente en cada una de ellas antes de la conquista. Periódicamente, los jueces del rey se reunían para compartir sus experiencias sobre la manera de impartir justicia, permitiendo que sus pares conocieran y tomaran como referencia la forma en la que se habían decidido otros casos previamente.¹ Esta práctica afianzó al derecho aplicado por los tribunales regios como el derecho común del reino, el cual siguió desarrollándose durante los siglos posteriores, llegando a un punto de mayor formalización en el siglo XVI, cuando los jueces comenzaron a plasmar sus resoluciones por escrito y a publicarlás en medios de difusión no oficiales.²

Aunque el respeto hacia los precedentes surge y se consolida como una práctica eminentemente judicial, lo cierto es que, durante la Edad Media, dicha práctica también tuvo su correlato en el ámbito parlamentario. Tanto en el caso de Inglaterra como de otras latitudes, la ausencia de normatividad específica sobre aspectos concretos de la función de los incipientes parlamentos daba lugar a que los precedentes constituyeran la fuente normativa primordial del parlamentarismo medieval.³

1 Cooper, H. H. A., *Diez ensayos sobre el common law*, Lima, Universo, 1967, p. 18.

2 Saavedra Herrera, Camilo Emiliano, "El poder de la jurisprudencia. Un análisis sobre el desarrollo y funcionamiento del precedente judicial en México", en Bernal Pulido, Carlos, Camarena González, Rodrigo, Martínez Verástegui, Alejandra (coords.) *El precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Ciudad de México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018, pp. 286 y 297.

3 Fraile Clivillés, Manuel, "El parlamento y el derecho", *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 20, agosto de 1990, pp. 68-69.

Actualmente, la filosofía del derecho reconoce que el respeto por parte de la autoridad a la manera en la que se han tomado decisiones previas es una cuestión que se relaciona con ciertos fines del Estado de Derecho, por lo que es de incumbencia para el ejercicio del poder en cualquier ámbito de la actividad estatal.⁴

III. FUNDAMENTOS DEL PRECEDENTE

1. La universalidad

La universalidad es un requisito lógico de todo sistema jurídico que consiste en que la justificación de una decisión normativa no puede basarse solo en el análisis de las razones particulares de un caso, sino que se requiere la formulación de un enunciado prospectivo de carácter general. Este enunciado indicaría que, si ciertas razones particulares de un caso, en determinadas circunstancias, son suficientes para sustentar una decisión, entonces siempre que se presenten las mismas razones particulares en circunstancias análogas, estas deberán también ser tomadas como fundamento para una decisión en el mismo sentido.⁵

Conforme a lo anterior, los precedentes se encuentran estrechamente ligados al requisito de universalidad del sistema jurídico, en tanto que tiene como propósito que la autoridad resuelva los casos que se someten a su conocimiento atendiendo a las reglas universales formuladas a partir del estudio de casos concretos, evitando tratos diferenciados injustificados. De tal forma que, si un caso con las condiciones X en las circunstancias Y fue resuelto en el sentido Z, se sigue lógicamente que los casos posteriores con las mismas condiciones asimilables a X en circunstancias equiparables a Y deberán ser resueltos en el sentido Z, salvo que existan diferencias significativas que impidan establecer la relación de similitud entre casos.⁶

2. Seguridad jurídica o igualdad formal

La seguridad jurídica o igualdad formal se manifiesta en el ámbito legislativo en distintos aspectos⁷. Respecto a la función parlamentaria en particular, la seguridad jurídica se proyecta en la aplicación de las normas que componen el marco jurídico del parlamento,

⁴ Cfr. Gacón Abellán. Marina, *La técnica del precedente y la argumentación racional*, Madrid, Tecnos, 1993.

⁵ Atienza, Manuel, *Las razones del derecho*. Teorías de la argumentación jurídica, México, UNAM IJ, 2013, pp.115-116.

⁶ Negrete Cárdenas, Michael Rolla, El precedente judicial en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: un estudio crítico con motivo de la reforma judicial de 2021, México, IJ UNAM, pp. 3-4.

⁷ *Ibidem*, pp. 4-5.

mediante el deber de los órganos parlamentarios de hacer un razonamiento analógico en el que estos decidan casos similares de forma similar, sin hacer distinciones injustificadas.⁸

Conforme a lo anterior, el principio de seguridad jurídica en la aplicación del derecho parlamentario claramente se manifiesta en el respeto a los precedentes en cuanto a que, de existir un caso A con condiciones X previamente decidido en el sentido Y, y posteriormente se llegase a presentar un caso B con condiciones esencialmente similares a X, los órganos del parlamento tendrían que resolver en el mismo sentido que Y. De lo contrario, se trataría de una desición que violenta injustificadamente la igualdad formal entre las partes del caso A respecto a las partes del caso B.

3. No arbitrariedad o racionalidad

El ejercicio racional del poder es uno de los fines esenciales del Estado de Derecho, que consiste en que el actuar de los detentadores formales del poder no sea discrecional o arbitrario, sino que se sujete a las normas válidamente preestablecidas. Desde los inicios del constitucionalismo este principio ha estado centralmente concebido para las funciones administrativa y legislativa del Estado, y posteriormente se fue ampliando hasta prácticamente todas las manifestaciones de la actividad estatal.⁹ En el ámbito parlamentario, el sistema de precedentes colma tal requisito al sujetar el poder de decisión de los órganos del parlamento al deber de resolver coherentemente conforme a criterios válidos previamente establecidos, sin que ello implique la imposibilidad de apartarse de tal camino, siempre y cuando se aporten razones que justifiquen la razonabilidad de su decisión. De esta forma, la racionalidad de las decisiones, a través del respeto a los precedentes engloba, a su vez, el respeto a los principios de universalidad y seguridad jurídica.¹⁰

4. La eficiencia en la labor parlamentaria

El uso de los precedentes tiene también una justificación eminentemente pragmática, pues permite el ahorro de tiempo en el trabajo de los tomadores de decisiones, ya que evita la deliberación repetitiva en la resolución de casos para los que ya se cuenta con una solución previamente aceptada.¹¹

⁸ Pérez-Serrano, Jauregui, "Hacia una teoría de los actos parlamentarios", *Revista de Derecho Político*, Núm. 9, 1981, p. 79.

⁹ Cfr. Hamilton, A. *et al.*, *El Federalista*, trad. de Daniels Blanch y Ramón Máiz, Madrid, Akal, 2015, p. 435 y Guarneri, Carlo y Pederzoli, Patrizia, *Los jueces y la política*, trad. de Miguel Ángel Ruiz de Azúa, Madrid, Taurus, 1999, pp. 16 y 17.

¹⁰ Cfr. Laporta, Francisco J., "La fuerza vinculante de la jurisprudencia y la lógica del precedente", en Ferreres, Víctor y Xiol, Juan Antonio, *El carácter vinculante de la jurisprudencia*, México, Fundación Coloquio Jurídico Europeo-Fontamara, 2010, pp. 24 y 25.

¹¹ Gascón Abellán, Marina, "Autoprecedente y creación de precedentes en el Tribunal Supremo", en Bernal Pulido, Carlos *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 212 y 213.

IV. EL PRECEDENTE EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO EN ESPAÑA

El sistema español es un referente en cuanto al reconocimiento formal del precedente parlamentario. Tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la academia han definido aspectos esenciales sobre este tipo de precedente, tales como su significado y naturaleza normativa, el lugar que ocupan en el sistema de fuentes del derecho parlamentario, las condiciones para su operatividad y su relevancia práctica. A continuación, se destacan algunos de estos aspectos.

1. Definición

El Tribunal Constitucional español reconoce la existencia del precedente parlamentario como una fuente intraparlamentaria, subordinada a los reglamentos o estatutos de las cámaras. El Tribunal define a los precedentes como decisiones previas que establecen un criterio general de decisión que guía las resoluciones futuras del órgano parlamentario. Estas decisiones anteriores son vinculantes no por la decisión concreta tomada en ese momento, sino por el criterio general de decisión que establecen para casos similares que puedan surgir en el futuro.¹²

2. Naturaleza normativa

La doctrina del Tribunal no le reconoce autonomía normativa al precedente parlamentario, pues considera que su valor depende siempre de su vinculación con una norma estatutaria que desarrolla interpretativamente.¹³ En este sentido, sin decirlo expresamente, la concepción del tribunal sobre el carácter normativo de los precedentes coincide con la concepción teórica de las normas adscritas. De acuerdo con esta, las normas adscritas son aquellas que resultan de la asignación de significados específicos a disposiciones normativas que, por su carácter general y abstracto, no son lo suficientemente específicas para servir como base normativa para ciertos casos concretos. Por ello, el carácter normativo de un precedente depende la disposición estatutaria que interpretan y aplican los órganos parlamentarios.¹⁴

¹² Martínez Sospedra, Manuel. "La costumbre como fuente de derecho parlamentario", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Núm. 23, 2010, pp. 285-286.

¹³ *Ibidem*, p. 287.

¹⁴ Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 114-135.

3. Condiciones para su eficacia y relevancia práctica

El Tribunal ha señalado que, para determinar la existencia de un precedente, no basta con enunciarlo, sino que requiere acreditación.¹⁵ Esta acreditación no puede realizarse de otra manera que mediante la labor de registro y archivo que corresponde a las áreas administrativas y parlamentarias de una cámara. En el caso del Congreso de los Diputados de España, existe un departamento de archivo que opera conforme a estándares de la Unión Europea en materia de vigilancia tecnológica, con el fin de llevar a cabo el registro de la actividad de la cámara a lo largo del tiempo y la custodia de la documentación que contiene información relacionada con los precedentes. Asimismo, esta área es la encargada de la elaboración de los productos documentales en los que se materializan los precedentes.¹⁶

En cuanto a su relevancia práctica, los precedentes parlamentarios son habitualmente requeridos por los órganos técnicos de las Cortes Generales, vinculados con la función de asesoría jurídica y legislativa. No obstante, el registro y compilación de precedentes se realiza oficiosamente, sin necesidad de una solicitud expresa, como una previsión sobre las posibles necesidades de trabajo en la cámara. De esta manera, se trata de materiales documentales permanentemente disponibles para consulta.¹⁷ Al respecto, resulta ilustrativo lo señalado por Manuel Fraile:

“...la fuerza del precedente es indiscutible en la Cámara. Cualquier parlamentario de la mayoría o de la minoría, miembro ordinario o directivo de la Cámara, ante cualquier situación dudosa o inusual no pregunta qué dice el Reglamento, sino, ante todo, si esa circunstancia se ha dado anteriormente y qué se hizo entonces.”¹⁸

4. Diferencias respecto de otras fuentes

Finalmente, la doctrina del Tribunal Constitucional se ha encargado de esclarecer sus diferencias respecto de otras fuentes normativas intraparlamentarias con las que pudiera asociarse, como la práctica parlamentaria o la costumbre. Efectivamente, la práctica y el precedente guardan evidentes similitudes ontológicas, pues en ambos casos se trata de fuentes normativas que emanan de actos o decisiones ocurridos en el pasado, que se vuelven vinculantes para situaciones futuras. Sin embargo, es importante considerar que entre ambas fuentes existen al menos las siguientes diferencias:

¹⁵ Martínez Sospedra, Manuel, *op. cit.*, p. 287.

¹⁶ Ramírez Martín, Virginia y De La Chica Blanco, Gloria, “Engrasando la maquinaria legislativa: precedentes y dossieres legislativos”, *Ibersid*, vol. 12, núm. 2, 2018, p. 85-86.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Fraile Clivillés, Manuel, *op. cit.*, p. 68

En primer lugar, el núcleo normativo del precedente radica en la decisión y las razones para su adopción, de modo que puede ser abandonado siempre que se aporten razones suficientes para tomar una decisión diferente. En el caso de la práctica parlamentaria, lo que se toma en cuenta no es el razonamiento de la decisión, sino la simple reiteración y aceptación en el tiempo.¹⁹

En segundo lugar, el precedente se constituye de manera individual, a partir de cada decisión adoptada, de tal manera que la reiteración es contingente a su carácter normativo, mientras que en el caso de la práctica es su elemento central.²⁰

Adicionalmente, para el Tribunal Constitucional, existe una diferencia cualitativa entre una y otra fuente, pues para este, los usos y la práctica parlamentaria gozan de “trascendencia nomotética” *per se*,²¹ es decir, un valor normativo autónomo, el cual no se le reconoce a los precedentes, que, como se ha mencionado, solo cuentan con valor normativo en relación con las normas estatutarias a las cuales se adscriben.

V. LA SITUACIÓN EN MÉXICO: EL CASO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

A diferencia de España, en México no existe un reconocimiento formal del precedente como fuente del derecho parlamentario. En consecuencia, las cámaras del Congreso Federal no han dedicado esfuerzos institucionales en tal sentido. Por mencionar una importante deficiencia, en el Senado, pese a la existencia de una Ley General de Archivos que les es vinculante,²² dicha cámara no cuenta con un archivo general de documentación parlamentaria, lo que provoca que la disponibilidad de consulta de información fluctúe durante el transcurso de las legislaturas. No obstante, en la práctica, no es extraño que los legisladores recurran a la manera en la que se han resuelto situaciones en el pasado como referencia para situaciones presentes.

Un caso reciente en el Senado de la República ejemplifica esta práctica. A través del análisis de este caso concreto, se demostrará cómo los precedentes parlamentarios ya operan de facto en el trabajo legislativo. De este modo, se ilustrará la utilidad de los precedentes en la toma de decisiones parlamentarias, resaltando la necesidad de su reconocimiento formal.

19 Martínez Sospedra, Manuel, *op. cit.*, p. 288-289.

20 Fraile Clivillés, Manuel, *op. cit.*, p. 62

21 *Idem.*

22 Cámara de Diputados, *Ley General de Archivos*, texto vigente, 19 de enero de 2023, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA.pdf>.

1. *Caso de estudio: El precedente parlamentario para la definición del procedimiento aplicable a las peticiones al Senado de la República para la declaración de desaparición de poderes en una entidad federativa.*

Contexto: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 76, fracción V, establece la competencia del Senado de la República para declarar la desaparición de poderes en una entidad federativa, a efecto de nombrar un nuevo titular provisional del poder ejecutivo local. El procedimiento para ejercer dicha competencia se encuentra establecido en la ley reglamentaria de la materia.²³ No obstante, esta ley es omisa en precisar ciertas etapas del procedimiento que debe seguir el Senado para el desahogo de estos asuntos. Concretamente, el artículo 3° de la ley señala lo siguiente:

“La petición para que el Senado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por senadores, diputados federales o por ciudadanos de la entidad. Recibida la petición, si el Senado la estima procedente, la turnará a la Comisión correspondiente para que formule dictamen. La resolución, en su caso, se producirá dentro de los cinco días siguientes al recibo de la petición.”²⁴

Esta disposición normativa resulta ambigua en cuanto a la forma en que el Senado debe pronunciarse sobre la procedencia de las peticiones recibidas antes de turnarlas a comisiones para la elaboración del dictamen correspondiente. Además, la disposición es omisa en precisar cuál es la comisión competente.

Primer caso: En septiembre de 2019, el Senado recibió tres solicitudes sobre la declaración de desaparición de poderes. Ante la ausencia de una regla expresa sobre el trámite a seguir para que la Cámara se pronunciara sobre la procedencia de las solicitudes, en términos del artículo 3° de la ley de la materia, la Mesa Directiva acordó turnar las solicitudes a la Comisión de Gobernación para que esta elaborara un dictamen sobre la procedencia, el cual sería sometido al Pleno. En caso de ser aprobado por el Pleno, se turnaría nuevamente el asunto para su estudio de fondo a la Comisión de Justicia.²⁵

Segundo caso: En marzo de 2024, el Senado recibió nuevamente una solicitud en materia de desaparición de poderes de entidades federativas. En esta ocasión, el grupo parlamentario promovente pidió a la Mesa Directiva que la solicitud fuera atendida sin más trámites ante el Pleno, para que este se pronunciara directamente sobre su procedencia. Ante esta petición, la presidenta de la Mesa Directiva alegó la existencia del precedente de 2019, el cual vinculaba a dicho órgano de gobierno para actuar de la

²³ Cámara de Diputados, Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, 19 de diciembre de 1978, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/202.pdf>.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Senado de la República, *Diario de los Debates*, 24 de septiembre de 2019, https://www.senado.gob.mx/65/diario_de_los_debates/documento/3128.

misma manera que en la ocasión anterior. Concretamente, la presidenta de la Cámara manifestó lo siguiente:

“... En opinión de esta Presidencia, someter este asunto a la consideración de la Asamblea de inmediato implicaría tomar una decisión apresurada sobre los hechos que se están denunciando, sin conocer a plenitud el fondo y los argumentos de la solicitud, por lo que es necesario que tanto este órgano de gobierno como la Asamblea analicen todos los razonamientos para poder tomar una determinación en cualquier sentido. Pero, por otra parte, quiero destacar que el antecedente más inmediato de este tipo de asuntos que se hayan presentado en esta Cámara corresponde a tres comunicaciones de las que se dio cuenta en la sesión del 24 de septiembre de 2019, en materia de desaparición de Poderes... En aquel entonces, para desahogar el trámite correspondiente de dichas comunicaciones, en la reunión de Mesa Directiva celebrada el 24 de septiembre de 2019, se acordó suscribir un procedimiento aplicable a dichas peticiones, el cual consistió en turnar cada comunicación a la Comisión de Gobernación para que se pronunciara en cuanto a que, si estimaba procedente cada solicitud, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Reglamentaria ya citada. En dicho procedimiento se previó que, si se determinaba a través de un dictamen fundado, motivado y avalado por el Pleno que fuera procedente, cada solicitud de las mismas se turnaría a la Comisión de Justicia para que, a través de dictamen, resolviera el fondo de cada petición...”²⁶

En consecuencia, la Mesa Directiva actuó de conformidad con el precedente establecido en 2019. Como se puede ver, el precedente parlamentario es, de facto, una fuente de derecho operante en el Senado de la República, cuya eficacia deriva de la auto-sujeción que aceptan sus órganos a sus decisiones pasadas para procurar la toma de decisiones coherentes y razonables, lo cual es el fundamento y fin esencial del precedente.

VI. CONCLUSIÓN

El precedente es una fuente fundamental del derecho que trasciende el ámbito judicial y se extiende a otras áreas de la actividad estatal, incluido el ámbito parlamentario. En México, el reconocimiento expreso del precedente en el derecho parlamentario fortalecería la coherencia y la estabilidad del sistema legislativo. Este ensayo ha demostrado, a través de la explicación de los fundamentos del precedente y el análisis de un caso concreto, que el precedente parlamentario ya tiene una operatividad práctica en el Congreso, particularmente en el Senado de la República. Por tanto, su reconocimiento

²⁶ Senado de la República, *Diario de los Debates*, 13 de marzo de 2024, https://www.senado.gob.mx/65/diario_de_los_debates/documentov/3503.

formal es no solo justificado, sino también necesario para el desarrollo y la mejora del sistema legislativo en México. No obstante, para que el precedente parlamentario tenga real eficacia, es vital considerar las aportaciones que el derecho comparado ofrece, particularmente respecto del caso de España, en donde no solo existe un reconocimiento formal, sino que se desatentan recursos humanos y materiales para el registro y consulta de los precedentes.

BIBLIOGRAFÍA

Cooper, H. H. A., *Diez ensayos sobre el common law*, Lima, Universo, 1967.

Saavedra Herrera, Camilo Emiliano, "El poder de la jurisprudencia. Un análisis sobre el desarrollo y funcionamiento del precedente judicial en México", en Bernal Pulido, Carlos, Camarena González, Rodrigo, Martínez Verástegui, Alejandra (coords.) *El precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Ciudad de México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018.

Fraile Clivillés, Manuel, "El parlamento y el derecho", *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 20, agosto de 1990.

Gacón Abellán. Marina, *La técnica del precedente y la argumentación racional*, Madrid, Tecnos, 1993.

Atienza, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, México, UNAM IJ, 2013.

Negrete Cárdenas, Michael Rolla, *El precedente judicial en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: un estudio crítico con motivo de la reforma judicial de 2021*, México, IJ UNAM, 2022.

Pérez-Serrano, Jauregui, "Hacia una teoría de los actos parlamentarios", *Revista de Derecho Político*, Núm. 9, 1981.

Hamilton, A. et al., *El Federalista*, trad. de Daniels Blanch y Ramón Máiz, Madrid, Akal, 2015, p. 435 y Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patrizia, *Los jueces y la política*, trad. de Miguel Ángel Ruiz de Azúa, Madrid, Taurus, 1999.

Laporta, Francisco J., "La fuerza vinculante de la jurisprudencia y la lógica del precedente", en Ferreres, Víctor y Xiol, Juan Antonio, *El carácter vinculante de la jurisprudencia*, México, Fundación Coloquio Jurídico Europeo-Fontamara, 2010.

Gascón Abellán, Marina, "Autoprecedente y creación de precedentes en el Tribunal Supremo", en Bernal Pulido, Carlos, Camarena González, Rodrigo, Martínez Verástegui, Alejandra (coords.) *El precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*,

Ciudad de México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018.

Martínez Sospedra, Manuel. "La costumbre como fuente de derecho parlamentario", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Núm. 23, 2010.

Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

Ramírez Martín, Virginia y De La Chica Blanco, Gloria, "Engrasando la maquinaria legislativa: precedentes y dosieres legislativos", *Ibersid*, vol. 12, núm. 2, 2018.

Cámara de Diputados, *Ley General de Archivos*, texto vigente, 19 de enero de 2023, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA.pdf>.

Cámara de Diputados, *Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República*, 19 de diciembre de 1978, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/202.pdf>.

Senado de la República, *Diario de los Debates*, 24 de septiembre de 2019, https://www.senado.gob.mx/65/diario_de_los_debates/documento/3128.

Senado de la República, *Diario de los Debates*, 13 de marzo de 2024, https://www.senado.gob.mx/65/diario_de_los_debates/documentov/3503.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS MINORITARIOS EN EL SENADO MEXICANO DURANTE LA LXIV Y LXV LEGISLATURAS. DE LA NORMA AL ACUERDO POLÍTICO

Daniela Stephanie Pérez Calderón*

Sumario:

I. Introducción; II. Antecedentes de los Grupos Parlamentarios; III. Teoría de los Grupos Parlamentarios; IV. La situación en México: Los Grupos Parlamentarios en el Senado de la República. 1. Fundamento Jurídico. 2. Caso de estudio: Los Grupos Parlamentarios minoritarios en el Senado Mexicano durante la LXIV y LXV Legislaturas; V. Conclusión; Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

Los Grupos Parlamentarios han sido concebidos como una forma de organización o de agrupaciones con igual afiliación política al interior de una asamblea o Cámara; que tiene por objeto realizar tareas específicas, coadyuvar al desarrollo del proceso legislativo, propiciar la formación de criterios comunes en las deliberaciones y, por ende, la expresión de corrientes ideológicas. Los Grupos Parlamentarios, a partir de la similitud de agendas o de la comunión de principios ideológicos, contribuyen a la formulación de acuerdos que se traducen en la formación de consensos y en la construcción de mayorías parlamentarias.

El número de legisladores que integran los Grupos Parlamentarios, impacta significativamente en la ampliación o reducción de su margen de influencia en la toma de decisiones y en el uso de derechos y prerrogativas a las que tienen acceso.

En el caso del Senado de la República, la normativa vigente refiere la existencia de ciertas restricciones a los Grupos Parlamentarios, una vez que la Presidencia ha realizado la declaratoria correspondiente, como son que: a) no se podrán integrar nuevos grupos por el resto de la Legislatura; b) solo podrá haber un grupo parla-

* Secretaria Técnica de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República durante el Tercer Año de Ejercicio de la LXV Legislatura. Es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, Master en Gobierno y Educación por la Universidad de Alcalá de Henares, Maestra en Gestión de Proyectos por la Universidad del Desarrollo Profesional.

mentario por cada partido político representado en la Cámara, y c) en caso de que los Grupos Parlamentarios dejen de tener el mínimo de integrantes requerido por cualquiera que sea la causa, serán considerados disueltos para todos los efectos legales y reglamentarios.

A pesar de dichas previsiones normativas, durante la LXIV y LXV Legislaturas, con posterioridad a la declaratoria de constitución de los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Senadores, se dio el caso de aquellos que disminuyeron el número de sus integrantes más allá del mínimo requerido. Por acuerdo político, se mantuvo la existencia y funcionamiento de dichos grupos con el objeto de garantizar la gobernabilidad y manejo adecuado de la propia Cámara. De igual forma, se dio el caso de Senadoras y Senadores que dejaron de pertenecer a algún Grupo Parlamentario, tomaron la decisión de no integrarse a alguno de los existentes y conformaron una nueva agrupación política, obteniendo el reconocimiento de participar de las deliberaciones y decisiones de la Cámara, pero sin el acceso a las prerrogativas inherentes a los Grupos Parlamentarios.

El presente trabajo tiene como objetivo dar un acercamiento al desarrollo teórico-conceptual de los Grupos Parlamentarios, particularmente, al caso de México. Describe el caso específico, de los Grupos Parlamentarios minoritarios del Senado de la República durante la LXIV y LXV Legislaturas, que mediante acuerdos políticos mantuvieron su representación. Así como, de las Senadoras y Senadores sin partido a los que se les reconoció su derecho a la libre agrupación y trabajo conjunto. Finalmente, este ensayo hace un llamado a la reflexión sobre la importancia de realizar las adecuaciones normativas que exigen los nuevos escenarios políticos que enfrentamos, para que sea a través de la Ley, y no mediante Acuerdo Político, como se prevea la permanencia y conformación de nuevos Grupos Parlamentarios a lo largo de las Legislaturas, y se garantice así, el acceso a los derechos y a la participación efectiva de sus integrantes.

II. ANTECEDENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Diversos autores señalan que los Grupos Parlamentarios encuentran su primer antecedente histórico en Inglaterra, durante el siglo XVII, a partir de los enfrentamientos suscitados entre el rey y el parlamento, al conformarse estos por dos grandes grupos: el de los Tory y el de los Whig. Cabe señalar que, hasta mediados del siglo XIX, este tipo de agrupaciones con afinidad política se conformaban de manera muy esporádica para lograr ciertos fines en común¹.

¹ Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), Diccionario universal de términos parlamentarios, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 459.

De igual forma, otros teóricos señalan que los Grupos Parlamentarios deben ser entendidos como el antecedente de los partidos políticos y de los comités electorales² y algunos otros proponen no relacionarlos como los partidos políticos actuales sino con aquellas asociaciones esporádicas con afinidad política³, complementándose esta afinidad con un elemento clave: “actuaban conjuntamente para lograr fines comunes” dentro del Parlamento.⁴

Fue así, que se considera al siglo XX como el periodo histórico de mayor importancia para el reconocimiento jurídico y doctrinal de los Grupos Parlamentarios, dado que en ese lapso se presentaron, principalmente en Europa, diversos acontecimientos políticos de suma relevancia en la materia que lograron su institucionalización en los Estados constitucionales contemporáneos.⁵

En el caso de México, los Grupos Parlamentarios aparecen con la reforma política de 1977, en la cual se realizó la adición del tercer párrafo al artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 6 de diciembre de 1977 y que a la letra señala: “*La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados*” marcando así la pauta para reconocer y regular la existencia de estos colectivos políticos desde el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país. Cabe mencionar que dicha disposición se ha mantenido hasta la fecha, sin hacer referencia explícita a los senadores de la república, a pesar de que la Constitución hace referencia en otra parte de su articulado a la figura de los Grupos Parlamentarios en el Senado.

Los Grupos Parlamentarios en el Congreso de la Unión son concebidos como aquella forma de agrupación por la afiliación de partido que realizan los legisladores, al interior de una asamblea política, a fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas, lo cual, en el caso mexicano, se describe en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento del Senado de la República.

Diversas fuentes señalan que las funciones de los Grupos Parlamentarios también se ven reflejadas en los acuerdos que emite la Junta de Coordinación Política, espacio de interlocución que expresa “la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades”⁶ que la Constitución asigna a las Cámaras.

2 Duverger, Maurice, Los partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 16 y ss.; también consúltese: Instituciones Políticas y Derecho constitucional, quinta edición, Barcelona, 1970, pp. 129-130

3 Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión. Integración y regulación, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 186 y 187.

4 Garita Alonso, Arturo, et. al., La función legislativa en el Senado de la República, segunda edición, México, Senado de la República, 2018, p. 39.

5 Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Los Grupos Parlamentarios en las Cámaras del Congreso de la Unión, 2023, p. 16-17.

6 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 80.

III. TEORÍA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Estudiar a los Grupos Parlamentarios nos lleva a referirnos a temas como la conformación de los órganos de gobierno y las comisiones, la construcción de las agendas legislativas, el proceso de votaciones, la asignación de recursos, y principalmente, la construcción de la gobernabilidad en las Cámaras del Congreso de la Unión.

La teoría de los Grupos Parlamentarios es muy variada y amplia, arraigada principalmente en diversos países europeos como Francia, Italia, Portugal y España. Su estudio es obligado para entender las decisiones que se toman en los parlamentos, vistos éstos como asambleas políticas deliberativas.

Una vez ejercido su derecho al sufragio y concluido el proceso electoral, los legisladores electos se incorporan a la estructura del Poder Legislativo y ahí se organizan para constituir, según su filiación de partido y su ideología, los Grupos Parlamentarios. Estos órganos dan vida a la actividad de las asambleas representativas y gozan de la titularidad de diversos derechos y prerrogativas que les confiere, en el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República y los acuerdos de los órganos de gobierno de cada cámara.⁷

Los Grupos Parlamentarios intervienen en prácticamente cualquier asunto que llega o se genera dentro de las Cámaras del Congreso, y dependiendo el número de legisladores que lo integran, se va ampliando o reduciendo su margen de influencia en la toma de decisiones y en el uso de sus derechos y prerrogativas.

Existen distintas concepciones doctrinales que destacan la función política de los Grupos Parlamentarios dentro del Congreso; como ejemplo el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, en donde se ha establecido que son: *"el conjunto de parlamentarios (diputados o senadores) vinculados políticamente, que ejercen influencia en la asamblea, parlamento o congreso"*.⁸ Esta definición destaca que los Grupos Parlamentarios deben encontrarse en comunión política para conformar una verdadera fuerza operativa en el ejercicio de sus funciones.

En el Diccionario de términos parlamentarios, publicado en el SIL de la Secretaría de Gobernación, una de las definiciones más detalladas, sostiene que son: *[La] forma de organización que adoptan senadores y diputados con igual afiliación de partido, cada uno en su respectiva Cámara, estableciendo el mínimo de cinco integrantes para ser constituido, con objeto de realizar tareas específicas, coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, y contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las delibe-*

7 Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. *Ob. Cit.* p. 11.

8 Berlín Valenzuela, Francisco, *Ob. Cit.*, página 460.

*raciones en que participen sus integrantes. Su conformación permite la libre expresión de corrientes ideológicas.*⁹

Es así, que los Grupos Parlamentarios se han logrado posicionar como auténticos protagonistas del parlamentarismo a través de la utilización de una serie de prerrogativas reconocidas legal y constitucionalmente.¹⁰

IV. LA SITUACIÓN EN MÉXICO: LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

En el caso de México, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos define a los Grupos Parlamentarios en dos artículos, para la Cámara de Diputados, el artículo 26 y para el Senado de la República, el artículo 71. Ambos aportan los elementos de su naturaleza jurídica.

Al conformarse un grupo, los parlamentarios en su individualidad pasan a un segundo plano jurídico en favor de una especie de ser abstracto que asume por ese hecho, una propia individualidad jurídica que lo coloca en la misma situación que a un sujeto jurídico.¹¹

Es así, que se desarrolla un supuesto elemental para legitimar el ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones que se le atribuyen a todo sujeto en cada una de las relaciones jurídicas en las que se ve inmerso, ya sea que se trate de seres humanos o bien de personas morales.¹² Ahí surge una fuerte discusión doctrinal en cuanto a los Grupos Parlamentarios, en torno a su naturaleza jurídica:

- a) *Son considerados órganos de las Cámaras.* Dado que el ámbito de acción de los Grupos Parlamentarios se circunscribe únicamente al interior de las Cámaras, se entiende que dichos colectivos aun estando estrechamente ligados a los partidos de los que son una emanación directa, no son un simple órgano de ellos, sino que forman parte de la asamblea deliberativa y a ella pertenecen.¹³
- b) *Son considerados como órganos del partido.* Esta hipótesis surge debido a la coherencia ideológica y programática que se presenta entre los partidos políticos y sus Grupos Parlamentarios, condicionando así no solo la actuación y

⁹ Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, Diccionario de parlamentarios. Consúltese en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=120>

¹⁰ Santaolalla López, Fernando, Derecho parlamentario español, segunda edición, Madrid, Dykinson, 2019, p. 161.

¹¹ Bonnacase, Julien, Tratado elemental de derecho civil, México, Oxford University Press, Biblioteca Clásicos del Derecho, Primera Serie, v. I, 2002, p. 100.

¹² Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. *Ob. Cit.* p. 22.

¹³ Leoni, Francesco, La regulación legislativa del partido político, traducción de Luis Ruiz Hernández, Madrid, Editorial Nacional, 1969, p. 141.

disciplina del grupo parlamentario, sino también, en mayor o menor medida, su constitución, composición, organización interna y financiamiento.¹⁴

- c) *Son considerados como órganos de Cámaras y órganos de partido.* Esta postura trata de englobar los principales razonamientos de las dos hipótesis anteriores, afirmando, de manera general, que los Grupos Parlamentarios son órganos de las Cámaras, pero con una gran interdependencia con sus partidos políticos y, si bien es cierto que estas dos entidades se encuentran formalmente separadas, también lo es que en la práctica los primeros se comportan como una extensión de los segundos.¹⁵
- d) *Son considerados como asociaciones privadas ejerciendo una función pública.* En este sentido, se destaca por quienes defienden esta postura, que los Grupos Parlamentarios son creados por medio de una declaración de voluntad, suscrita por aquellos que van a formar parte del ente asociativo, tal y como se hace en las asociaciones privadas, con la salvedad de que, a diferencia de cualquier entidad colectiva privada, los Grupos Parlamentarios no pueden constituirse por tiempo indefinido, pues su existencia se limita a cada legislatura.¹⁶

1. Fundamento jurídico

De acuerdo con el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el poder legislativo se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores¹⁷.

De acuerdo con el artículo 56 de la CPEUM, la Cámara de Senadores en México se integra por 128 senadoras y senadores, de los cuales, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Las 32 senadurías restantes son elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circuns-

¹⁴ Torres del Moral, Antonio, "Pasado y presente del Parlamento", en Mora Donatto, Cecilia Judith (coord.), Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 615.

¹⁵ Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. *Ob. Cit.* p. 25.

¹⁶ Santaolalla López, Fernando, *op. cit.*, pp. 156-159.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 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. Consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> Fecha de consulta: 18 de julio de 2024

cripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.¹⁸

De acuerdo con el artículo 71 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los Grupos Parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.¹⁹

En su artículo 72 la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos precisa que sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores.²⁰ Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

El Presidente de la Mesa Directiva formulará, en su caso, la declaratoria de constitución de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del Pleno. El grupo parlamentario ejercerá desde ese momento las funciones previstas por esta Ley, y las demás que les atribuyan los ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria.²¹

Los senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales.²²

Además, la Mesa Directiva de la Cámara, conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuirá los recursos y proporcionará locales adecuados a cada uno de los Grupos Parlamentarios para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara.²³

2. Caso de estudio: Los Grupos Parlamentarios minoritarios en el Senado Mexicano durante la LXIV y LXV Legislaturas

La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años. En ese sentido, la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores inició sus funciones el 1 de septiembre de 2018, con 55 senadurías del partido Morena, 23 del Partido Acción Nacional, 13 del

¹⁸ *Ob. Cit.* Artículo 56.

¹⁹ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 71. Consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf> Fecha de consulta: 19 de julio de 2024

²⁰ *Ob. Cit.* Artículo 72.

²¹ *Ob. Cit.* Artículo 73.

²² *Ob. Cit.* Artículo 78.

²³ *Ob. Cit.* Artículo 77.

Partido Revolucionario Institucional, 8 del Partido de la Revolución Democrática, 8 del Partido Encuentro Social, 7 del Partido Verde Ecologista de México, 7 del Partido Movimiento Ciudadano, 6 del Partido del Trabajo y 1 del Partido Nueva Alianza.

En la Primer Sesión Ordinaria del Pleno del Senado de la República de la LXIV Legislatura, el entonces Presidente de la Mesa Directiva, senador Martí Batres Guadarrama, declaró, constituidos los Grupos Parlamentarios de Morena, PAN, PRI, MC, PRD, PT, PES y PVEM.

Además, informó que la senadora Rocío Adriana Abreu Artiñano envió dos comunicaciones, una por la que manifiesta su separación del Grupo Parlamentario del PVEM, y otra por la que informa que, a partir del acuerdo político entre el Partido de Morena y el Partido de Nueva Alianza, se integra al Grupo Parlamentario de Morena. Adicionalmente, señaló que se recibió una comunicación del senador Emilio Álvarez Icaza Longoria, por la que informó su decisión de no integrarse a ningún Grupo Parlamentario y se declara Senador sin partido.²⁴

A partir de los distintos movimientos de las y los Senadores al interior de la Cámara de Senadores; la integración de la Cámara, al término de la LXIV legislatura ya era muy distinta a la del inicio, con 60 integrantes del partido Morena, 24 del Partido Acción Nacional, 12 del Partido Revolucionario Institucional, 8 del Partido Movimiento Ciudadano, 6 del Partido Verde Ecologista de México, 6 del Partido del Trabajo, 4 del Partido Encuentro Social, 3 del Partido de la Revolución Democrática y 1 Sin Partido.²⁵

Con ello, dos Grupos Parlamentarios (Partido Encuentro Social y Partido de la Revolución Democrática) ya no contaban con el número mínimo requerido de 5 Senadores.

Cabe señalar, que, según lo dispuesto en el Reglamento del Senado de la República, normativa que rige el funcionamiento de la Cámara de Senadores, se establece en su artículo 27, numeral 2, que no se podrán formar Grupos Parlamentarios después de haberse formulado la declaratoria correspondiente por parte del Presidente de la Mesa en la primera sesión ordinaria del Senado.²⁶

²⁴ Comunicaciones de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios en relación con la constitución de los Grupos Parlamentarios. Consultado en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/83143 Fecha de consulta: 19 de julio de 2024

²⁵ Integralia Constructores. Décimo Reporte Legislativo. Consultado en: <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/08/De%CC%81cimo-Reporte-Legislativo-Integralia-LXIV-Legislatura-2018-2021-2.pdf> Fecha de consulta: 19 de julio de 2024.

²⁶ Reglamento del Senado de la República. Artículo 27. 1. En la primera sesión ordinaria del Senado, posterior a la de su instalación en el año de la elección, el Presidente de la Mesa formula, en su caso, declaratoria de la constitución de los grupos parlamentarios e informa al Pleno de aquellos senadores que no forman parte de ningún grupo. 2. No se podrán formar grupos parlamentarios después de haberse formulado la declaratoria correspondiente por parte del Presidente de la Mesa en la primera sesión ordinaria del Senado. Consultado en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf Fecha de consulta: 19 de julio de 2024.

Asimismo, el Reglamento del Senado de la República señala expresamente en su artículo 28 que los Grupos Parlamentarios que por cualquier causa dejan de tener el mínimo de integrantes que establece la Ley se consideran disueltos para todos los efectos legales y reglamentarios. Para la tramitación administrativa correspondiente disponen de un plazo de hasta treinta días.²⁷

En virtud de lo anterior, en la Sesión de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión del 03 de junio de 2020, la entonces Presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, la Sen. Mónica Fernández Balboa, presentó una comunicación en relación con los Grupos Parlamentarios del Senado de la República.²⁸ En ella refirió, que en la Cámara de Senadores el Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social dejó de tener cinco integrantes para quedar en cuatro y el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática dejó de tener cinco integrantes para quedar en tres. Asimismo, hizo mención que finalizó el Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio Constitucional sin que la Presidencia hubiera recibido alguna comunicación que permitiera subsanar dicha situación.

De ahí que, como Presidenta del Senado de la República, manifestó tener la obligación y responsabilidad de actuar en un marco de legalidad y cumplir con la normatividad aplicable, al actualizarse los supuestos normativos señalados, en relación con la disminución en el número de integrantes de los dos Grupos Parlamentarios, por lo que se notificó de su disolución.²⁹

A pesar de los preceptos legales establecidos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento del Senado de la República, relativo a la integración mínima para la conformación de un Grupo Parlamentario, por acuerdo político, se mantuvo la existencia y funcionamiento de dichos grupos con el objeto de garantizar la gobernabilidad y manejo adecuado de la propia Cámara. El 29 de junio de 2020, fue aprobado en el Pleno de la Cámara de Senadores, por 76 votos a favor, 14 en contra y 2 abstenciones, un Acuerdo de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) por el que se ratificaba la permanencia de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Encuentro Social de la LXIV Legislatura del Senado de la República.³⁰

27 *Ob. Cit.* Artículo 28

28 Gaceta Parlamentaria. Oficio de la Presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, en relación con los Grupos Parlamentarios del Senado de la República. 03 de junio de 2020. Consultado en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/documento/108555 Fecha de consulta: 19 de julio de 2024

29 *Ob. Cit.* Página 2.

30 Gaceta Parlamentaria. Acuerdos de la Junta de Coordinación Política sobre los Grupos Parlamentarios. 29 de junio de 2020. Consultado en: <https://www.senado.gob.mx/informacion/gaceta/documento/109534> Fecha de consulta: 19 de julio de 2024

Dicho Acuerdo refirió que los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, y del Partido Encuentro Social, quedaron integrados por 4 Senadoras y Senadores a partir del 31 de mayo y 12 de septiembre de 2019, respectivamente, sin que ello propiciara acción jurídica alguna para ser disueltos.

El Acuerdo también sustentó su determinación, en la respuesta del Senador Martí Batres, quien en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva, señaló:

“Desde la Mesa Directiva vamos a seguir dándole el trato de grupo parlamentario al PRD en la organización de los debates y todos los aspectos parlamentarios del Senado.

Asesores jurídicos de la Mesa Directiva de la Cámara alta consideraron que los cuatro perredistas sí son bancada porque se aplica el principio de originalidad, es decir que hubo un “momento fundacional” en el que el sol azteca ya se acreditó como bancada con al menos cinco Senadores al inicio de la Legislatura.

Hay un interés superior de la democracia parlamentaria: pluralidad y diversidad de los puntos de vista”.³¹

Por consiguiente, dicho acuerdo se legitimó en que el Presidente de la Mesa Directiva sostuvo el principio de originalidad de la Legislatura, es decir, que hubo un momento fundacional en el que se acreditó como grupo parlamentario con al menos 5 Senadores al inicio de la LXIV Legislatura; en que el 05 de septiembre de 2019, la Jucopo del Senado aprobó un acuerdo en aras de velar por una representación plural y con amplio respeto a la organización autónoma y al funcionamiento interno de cada uno de los Grupos Parlamentarios; y que el 12 de septiembre de 2019, el Pleno del Senado de la República quedó enterado del acuerdo de integración de la Jucopo para el Segundo Año de Ejercicio, por el que se reconoce la legitimidad y legalidad del Grupo Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del Grupo Parlamentario Encuentro Social, expresadas con un asiento en dicha Junta.

De ahí que la Jucopo llegó a la conclusión de que en ninguno de los preceptos jurídicos que dan fundamento a la constitución de los Grupos Parlamentarios, se prevé causa o procedimiento de disolución. Por lo que consideró que el constituyente estableció la facultad del Congreso de la Unión para regular la conformación y funcionamiento de los Grupos Parlamentarios a través de una ley, y en ella no está prevista la disolución.

La consideración de la Jucopo fue que la comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva del 03 de junio de 2020, excedía las previsiones contenidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al determinar que una vez que un Grupo Parlamentario carezca de 5 integrantes queda disuelto. Por lo que consideró, que el objeto del Reglamento del Senado de la República consiste en establecer los procedimientos de la actividad parlamentaria y no la conformación ni el funcionamiento,

31 *Ob. Cit.* Página 3.

mucho menos la disolución de los Grupos Parlamentarios, que es competencia de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y que por jerarquía de leyes, debe prevalecer siempre la Ley por encima del Reglamento.³²

De la misma forma, a pesar de que el Reglamento del Senado de la República establece en su artículo, numeral 2, que no se podrán formar Grupos Parlamentarios después de haberse formulado la declaratoria correspondiente por parte del Presidente de la Mesa en la primera sesión ordinaria del Senado; el 21 de octubre de 2021, la Jucopo presentó al Pleno del Senado de la República un Acuerdo por el que se reconoce la agrupación del denominado «Grupo Plural» integrado por Senadoras y Senadores de diversos Grupos Parlamentarios.³³

En dicho Acuerdo se reconoció que tanto la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como el Reglamento del Senado de la República, impiden la creación de nuevos Grupos Parlamentarios, sin embargo, ello no es limitativo para garantizar los derechos a la libertad de expresión, libertad de reunión y libre asociación de las senadoras y senadores que pretenden constituir el denominado «Grupo Plural».

Por lo que, atendiendo, al absoluto respeto a la pluralidad de corrientes políticas, a la libertad de agrupación de cada senadora y senador, así como a su garantía de libre expresión en el parlamento, la Jucopo consideró viable y atendible reconocer la agrupación de las y los senadores que así lo soliciten, con el propósito de que pudieran trabajar de manera conjunta para los fines políticos e ideológicos que correspondan.

Además, señaló que no existe en la Ley Orgánica o en el Reglamento del Senado de la República previsión alguna sobre la situación en cuestión.

De igual forma, precisa que considerando que ya se encuentra constituida la etapa fundacional de los Grupos Parlamentarios, podrán participar de las deliberaciones y decisiones de la Cámara, en el orden que la Presidencia de la Mesa Directiva determine y atendiendo a las disposiciones que para tal efecto establezca la mencionada ley, el Reglamento del Senado de la República y las que se establezcan a través de Acuerdos Parlamentarios.³⁴

Finalmente, el Acuerdo determinó que la agrupación de senadoras y senadores no podrá acceder a los derechos y prerrogativas contenidos en las legislaciones correspondientes, otorgados a los Grupos Parlamentarios que fueron constituidos al inicio de la

32 *Ob. Cit.* Página 9.

33 Gaceta Parlamentaria. Acuerdo por el que se reconoce la agrupación del denominado "Grupo Plural" integrado por Senadoras y Senadores de diversos Grupos Parlamentarios. Consultado en: https://infosen.senado.gob.mx/sbsp/gaceta/65/1/2021-10-21-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Grupo_Plural.pdf Fecha de consulta: 19 de julio de 2024

34 *Ob. Cit.* Página 3.

LXIV Legislatura y que no tendrá participación en los órganos de gobierno. No obstante, la o el representante del Grupo Plural tendrá carácter de invitada/invitado permanente sin voto, en la Junta de Coordinación Política y en la Mesa Directiva.³⁵

En resumen, estos dos casos expuestos de permanencia o reconocimiento de Grupos Parlamentarios o agrupaciones, posterior al procedimiento establecido en la norma de constitución al inicio de la LXIV Legislatura; describen cómo un Órgano de Gobierno, en este caso la Jucopo puede sustituir a través de un Acuerdo Parlamentario, argumentando la prevalencia de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sobre lo previsto en el Reglamento del Senado de la República; o, la inexistencia de alguna previsión jurídica sobre las situaciones que se presentan.

V. CONCLUSIÓN

A pesar de la funcionalidad operativa que presentan los Grupos Parlamentarios, existe hoy en día una fuerte discusión sobre si deben considerarse órganos internos de las Cámaras, órganos de expresión de los partidos políticos o grupos dotados de cierta autonomía para la organización de las fuerzas políticas³⁶, situación que resulta ser fundamental para delimitar cuál deber ser la esfera de competencia de este tipo de agrupaciones.

Entender el contexto actual del Senado de la República, como un lugar en el que coexiste una diversidad de ideologías que convergen en un mismo sitio, es entender el papel de los Grupos Parlamentarios y de los derechos y prerrogativas que la legislación les confiere.

Las diversas reformas constitucionales que se han realizado en los últimos años en materia de candidaturas independientes, se han encaminado a una nueva forma de concebir la participación ciudadana en la vida pública del país, la cual reclama congruencia respecto a su intervención en la función parlamentaria y específicamente, en el Senado de la República.

Situación similar la de aquellos senadores que, por alguna razón, dejaron de formar parte de algún grupo parlamentario, que, si bien tienen las consideraciones que todos los senadores para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, la ley vigente no contempla alguna posibilidad para conformar entre ellos un grupo parlamentario, sin que implique esto una afinidad política, a fin de salvaguardar sus derechos y prerrogativas.

³⁵ *Ob. Cit.* Página 3.

³⁶ Ramírez Jiménez, Manuel, "Grupos parlamentarios y sistema de partidos", en I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, pp. 127 y ss.

El contexto normativo actual y el nuevo escenario político, ha provocado la necesidad de plantearse la posibilidad de que los senadores independientes, como aquellos senadores sin grupo parlamentario, considerados así desde el inicio de la Legislatura o porque han dejado de pertenecer a un grupo parlamentario por cualquier causa, cuenten con la posibilidad de conformar un nuevo grupo parlamentario con las prerrogativas que con ello se adquiere.

Esto contribuiría a respetar y garantizar los derechos políticos de cualquier agrupación de los que gozan los parlamentarios por disposición constitucional, a la par, que permitiría el acceso a la participación activa de dichos senadores en los órganos de decisión de la Cámara de Senadores, como la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, las comisiones o los comités.

Para ello, sería necesario reconocer reglamentariamente la posibilidad de conformar Grupos Parlamentarios mixtos o nuevos, reconociendo, como lo ha hecho la Mesa Directiva de esta Cámara o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de que todo senador debe gozar de plena libertad para agruparse con otros legisladores.

En tanto suceda este reconocimiento, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, mediante Acuerdos Políticos, ha intentado subsanar los vacíos legales previstos en la normativa vigente, mediante la interpretación de la norma, cayendo en algunos casos en contradicción de la propia Ley Orgánica y de su Reglamento.

BIBLIOGRAFÍA

Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), Diccionario universal de términos parlamentarios, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

Bonnetcase, Julien, Tratado elemental de derecho civil, México, Oxford University Press, Biblioteca Clásicos del Derecho, Primera Serie, v. I, 2002

Cabanellas, Guillermo, Diccionario enciclopédico de derecho usual, Buenos Aires, Heliasta, 1979, t. IV.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> Fecha de consulta: 18 de julio de 2024

Duverger, Maurice, Los partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 16 y ss.; también consúltese: Instituciones Políticas y Derecho constitucional, quinta edición, Barcelona, 1970, pp. 129-130

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República

Comunicaciones de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios en relación con la constitución de los Grupos Parlamentarios. Consultado en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/83143 Fecha de consulta: 19 de julio de 2024

Oficio de la Presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, en relación con los Grupos Parlamentarios del Senado de la República. 03 de junio de 2020. Consultado en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/documento/108555 Fecha de consulta: 19 de julio de 2024

Acuerdo por el que se reconoce la agrupación del denominado «Grupo Plural» integrado por Senadoras y Senadores de diversos Grupos Parlamentarios. Consultado en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2021-10-21-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Grupo_Plural.pdf Fecha de consulta: 19 de julio de 2024

Garita Alonso, Arturo, et. al., La función legislativa en el Senado de la República, segunda edición, México, Senado de la República, 2018, p. 39.

Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Los Grupos Parlamentarios en las Cámaras del Congreso de la Unión, 2023

Instituto Nacional Electoral. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EFECTÚA EL CÓMPUTO TOTAL, SE DECLARA LA VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE SENADORES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y SE ASIGNAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DEL TRABAJO, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO Y MORENA, LAS SENADURÍAS QUE LES CORRESPONDEN PARA EL PERIODO 2018-2024. Consultado en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98204/CGor201808-23-ap-4.pdf> Fecha de consulta: 18 de julio de 2024

Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Los Grupos Parlamentarios en las Cámaras del Congreso de la Unión, 2023

Integralia Constructores. Décimo Reporte Legislativo. Consultado en: <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/08/De%CC%81cimo-Reporte-Legislativo-Integralia-LXIV-Legislatura-2018-2021-2.pdf> Fecha de consulta: 19 de julio de 2024

Leoni, Francesco, La regulación legislativa del partido político, traducción de Luis Ruiz Hernández, Madrid, Editorial Nacional, 1969

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOGGEUM.pdf> Fecha de consulta: 19 de julio de 2024

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 186 y 187.

Ramírez Jiménez, Manuel, "Grupos parlamentarios y sistema de partidos", en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984

Reglamento del Senado de la República. Consultado en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf Fecha de consulta: 19 de julio de 2024

Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, segunda edición, Madrid, Dykinson, 2019

Torres del Moral, Antonio, "Pasado y presente del Parlamento", en Mora Donatto, Cecilia Judith (coord.), *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO LEGISLATIVO EX ANTE EN MÉXICO: VIRTUDES, DESAFÍOS Y ESBOZOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Irma Violeta Roldán Díaz*

SUMARIO:

I. Introducción; II. Concepto y alcance de la Evaluación del Impacto Legislativo Ex Ante; III. Virtudes de implementar la Evaluación del Impacto Legislativo Ex Ante en México; IV. Desafíos para la Implementación en México; V. Esbozos para la Implementación en México; VI. Conclusiones; Bibliografía.

RESUMEN

El proceso legislativo en cualquier país democrático es una piedra angular de la gobernanza, pues contribuye a crear leyes que mejoren el bienestar de la ciudadanía. En México, este proceso está tradicionalmente impulsado por consideraciones políticas, marcos legales y necesidades sociales. Sin embargo, la complejidad de los problemas sociales contemporáneos requiere un enfoque más robusto en la elaboración de leyes. La introducción de evaluaciones de impacto legislativo *ex ante* (EILEAs) podría mejorar significativamente la calidad formal y material, así como la efectividad de la legislación mexicana. Este ensayo explorará por qué la introducción de EILEAs es pertinente y necesaria para el Poder Legislativo mexicano, enfocándose en sus beneficios potenciales y sus desafíos, así como en esbozar un camino hacia su implementación.

I. INTRODUCCIÓN

A partir de las últimas décadas del siglo XX, el proceso legislativo se ha vuelto cada vez más racional. Hasta hace muy poco, el interés científico en el quehacer legislativo ha comenzado a renacer, sobre todo por el resurgimiento del Estado intervencionista, en el que la creación de leyes se ha convertido en una herramienta importante para los responsables de la conducción de las instituciones.

* Secretaria técnica del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República, adscrita a la presidencia de la Mesa Directiva en el Tercer Año de Ejercicio de la LXV Legislatura. Maestra en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Panamericana.

México, luego de décadas en que un solo partido dominara las cámaras del Congreso de la Unión, logró en 1997 que por primera vez ninguna fuerza política obtuviera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y en 2000 ocurrió lo mismo en el Senado de la República. A partir de entonces, la pluralidad política en las cámaras ha sido una constante, lo que ha traído consigo una mayor participación de los legisladores a través de la presentación de iniciativas que muestran posturas distintas y enriquecedoras a las promovidas por el gobierno en turno. No obstante, ese aspecto positivo ha tenido como contrapartida un desbocado número de propuestas que han complejizado el sistema jurídico y legislativo, dado que la mayoría de los proyectos de iniciativa atienden a criterios inmediatistas, coyunturales y mediáticos, muchas veces en función de aspectos políticos y de requerimientos del momento.

Esta hiperinflación legislativa, denominada por Zagrebelsky como la era del “legislador motorizado”¹, y referida por otros como el “mundo desbocado de leyes” (García de Enterría)², la “contaminación legislativa” (Martino)³ o el “desbordamiento de las fuentes del derecho” (Pérez Luño)⁴, ha provocado no solo una sobrecarga en los sistemas jurídicos, sino que también complica la tarea del propio Poder Legislativo y sus órganos de análisis y discusión. La sobreproducción normativa puede llevar a inconsistencias, contradicciones y vacíos legales, lo que a su vez socava la seguridad jurídica y la confianza en el sistema jurídico. Por lo tanto, es imperativo que se busquen mecanismos para racionalizar la producción normativa y garantizar la coherencia y estabilidad del ordenamiento jurídico.

Los proyectos de iniciativa presentados sin mayor estudio e impulsadas únicamente bajo la lógica de inmediatez, muy propia de la democracia de audiencias⁵, suelen afectar la efectividad del proceso legislativo y la calidad misma de las leyes, ya sea porque contienen de moderadas a serias deficiencias en el planteamiento del problema y en el diagnóstico para la atención de la situación a legislar; porque se alienta la presentación de iniciativas sobre problemáticas no esenciales o urgentes y sin un diagnóstico adecuado ni con suficiente técnica legislativa; o porque dan pie a la focalización en problemas transitorios de índole social, político o económico que se superan antes de su resolución en comisiones, sobre todo en el caso de las proposiciones con punto de acuerdo.

El carácter “motorizado” del Poder Legislativo ha despertado un creciente interés en encontrar formas de moderar ese ritmo. Una de las alternativas más viables para lograrlo es la implementación de evaluaciones del impacto legislativo (EIL). Esta herramienta se

1 Cfr. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 5a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2003, 156 pp.

2 Cfr. García de Enterría, Eduardo., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Ed. Civitas, 1999, 112 pp.

3 Cfr. Martino, Antonio A., “La contaminación legislativa”, *Anuario de Sociología y Psicología Jurídicas* Barcelona, 1977, pp. 47-63.

4 Cfr. Pérez Luño, Antonio, *El desbordamiento de las fuentes del Derecho*, La Ley, Madrid, 2011, 257 pp.

5 Cfr. Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, 304 pp.

considera imprescindible y necesaria en la rama legislativa, ya que en términos simples puede contribuir a que las normas cumplan con los objetivos propuestos, mejorando así la transparencia, la eficiencia y asegurando la rendición de cuentas en el proceso legislativo. En última instancia, ello conduce a la creación de leyes más efectivas y beneficiosas para la sociedad.

La evaluación del impacto legislativo supone calcular el grado de utilidad o aptitud de las normas para satisfacer las necesidades públicas con la finalidad de juzgar su calidad o su valor.⁶ Tradicionalmente, se suele dividir la EIL en dos tipos dependiendo de si se realiza antes o después de la entrada en vigor de la norma. La primera, conocida como evaluación del impacto legislativo ex ante (EILEA) o prospectiva, tiene como objetivo mejorar la toma de decisiones al describir los posibles efectos de la legislación.⁷ Por otro lado, las evaluaciones retrospectivas o de impacto legislativo ex post (EILEP) se utilizan para determinar qué sucede con la legislación una vez que entra en vigor.

Si relevante es el estudio del impacto y la calidad de las normas en las dos vertientes señaladas, para el caso mexicano resulta más relevante y quizá también más innovador el análisis de la existencia de mecanismos de control de esa calidad y en su caso de la evaluación ex ante de las normas.

II. CONCEPTO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO LEGISLATIVO EX ANTE (EILEA)

Para Brofman, la EILEA es una herramienta técnica o conocimiento científico que entrega información objetiva del posible funcionamiento de la norma antes de su vigencia y, por medio de este instrumento, aumenta las posibilidades de logro de los objetivos planteados por el legislador. El mismo autor señala que

...una parte básica de la evaluación de las propuestas legislativas es un deber parlamentario derivado de su carácter representativo y no delegable. Por tanto, no se debe esperar que las técnicas de evaluación sustituyan una representación política poco operativa o de mala calidad (Bronfman, 2006:39).

No obstante, reconoce que pueden existir instrumentos técnicos de evaluación los que

⁶ Álvarez, María Isabel, "La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación ex ante", *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 36, 2017, p. 40.

⁷ Bronfman, Alan, "El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos", en *La evaluación de las leyes*, XII jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2006, pp. págs. 37-56.

[d]eben ser parte del proceso de formación de la ley y enmarcarse en la relación representativa de los resguardos orgánicos y procedimentales que aseguren su rigor e independencia frente a los intereses afectados (Bronfman, 2006:40).

Para el autor, la metodología de la EILEA puede emplearse tanto para formular propuestas normativas o para revisar un proyecto ya formalizado. De este modo, este tipo de exámenes prospectivos pueden aplicarse en la formulación/redacción del proyecto, donde los instrumentos sirven para determinar o complementar los contenidos de la propuesta legislativa; y en la revisión del proyecto, durante la tramitación legislativa, donde la EILEA se ocupa de los posibles efectos de las normas, generando información útil para su perfeccionamiento en el mismo proceso.

En cualquier caso, una decisión política es la que deberá determinar qué tipo de evaluación se quiere y establecer las condiciones de su introducción al proceso legislativo. Lo cierto es que introducir este método implica realizar un análisis sistemático y basado en evidencia de las posibles repercusiones económicas, sociales, ambientales y regulatorias de una nueva ley o modificación legislativa.

Este tipo de evaluación permite identificar y mitigar posibles efectos adversos de una ley antes de que entre en vigor. Además, a través de una evaluación rigurosa, se pueden formular leyes más efectivas y eficientes y fomentar un proceso legislativo más transparente e inclusivo, permitiendo la participación de diversas partes interesadas. Existen en el mundo diversos modelos para llevar a cabo la EILEA. Por ejemplo, la Comisión Europea emitió en 2002 el plan de acción *Simplificar y mejorar el entorno regulador*,⁸ seguido por otro documento de igual relevancia: la *Guía para la evaluación de impacto*⁹, de 2005, la cual se actualizó en 2009.

Países como Reino Unido, Canadá, Italia, Alemania, España y Francia han adoptado el método conocido como análisis de impacto de la regulación (RIA, Regulatory Impact Assessment), a través de los cuales se evalúan los costos y consecuencias de la legislación y los anteproyectos de ley.

En Italia, en particular, en la Cámara de Diputados se creó en 1997 el Comité por la Legislación, con el propósito de emitir una opinión vinculante sobre todas las iniciativas con proyecto de decreto o de ley provenientes del gobierno, salvo los decretos acompañados por una moción de urgencia y los proyectos de ley de ingresos y de presupuestos de egresos anuales. Además, todas las comisiones legislativas están obligadas a solicitar una opinión con relación a iniciativas con proyecto de decreto o de ley que contengan “normas de delegación legislativa o delegificación o que transfieren la potestad

⁸ Comisión Europea, *Simplifying and improving the regulatory environment*, Bruselas, Comisión Europea, 2002, <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52002DC0278>.

⁹ Comisión Europea, *Impact Assessment Guidelines*, Bruselas, Comisión Europea, 15 de junio de 2005, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.

reglamentaria a otros sujetos en materias ya disciplinadas por ley (Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, Artículo 16 bis).

En España, los proyectos de ley deben ser acompañados de “una memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar (Ley 50/1997, Artículo 22.2), mientras que en Francia todos los proyectos de ley tendrán que venir acompañados obligatoriamente de un estudio de impacto (Ley Orgánica n°2009-403, Artículo 11).

En el caso de la región latinoamericana, la Asamblea Nacional de Ecuador cuenta con una Unidad de Técnica Legislativa, que tiene como objeto acompañar el proceso de la creación de la norma mediante la elaboración de un informe no vinculante para las comisiones especializadas y el Pleno sobre normas afectadas o que deberían derogarse, lenguaje utilizado, impacto de género, estimación del costo de implementación de la norma. Ciertamente, cada una de estas evaluaciones *ex ante* están reglamentadas en su contenido y presentan sus particularidades propias.

En el Congreso mexicano, a partir de 2006, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece la obligación de las comisiones legislativas de presentar una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que dictaminen. En el caso de las iniciativas de ley o decreto que presente el Poder Ejecutivo Federal, este deberá realizar una evaluación del impacto presupuestario que deberá someter a la consideración de las cámaras del Congreso de la Unión (LFPRH, Artículo 18).

Como se observa, en México la evaluación de las iniciativas solo aborda el ámbito presupuestario y, en la práctica, las comisiones raramente presentan este tipo de insumos. Por tanto, las EILEAs se antojan como instrumentos más holísticos al considerar no solo los costos financieros, sino también los efectos sociales, económicos y ambientales de las propuestas legislativas antes de su implementación.

III. VIRTUDES DE IMPLEMENTAR LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO LEGISLATIVO *EX ANTE* EN MÉXICO

En el contexto mexicano, la implementación de EILEAs podría tener un efecto significativo en la mejora de la calidad de la legislación. Estas evaluaciones permitirían una toma de decisiones más informada y basada en evidencia, lo que redundaría en leyes más efectivas y menos propensas a generar consecuencias no deseadas.

Tomemos como ejemplo las últimas dos legislaturas del Senado de la República, que corresponden al sexenio del gobierno actual. De acuerdo con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL), durante la LXIV Legislatura (septiembre de 2018-agosto de 2021) fueron presentadas 4 mil 233 iniciativas, de las cuales sólo 281 fueron aprobadas;

541 fueron desechadas y 12 fueron retiradas, lo que implica que 3 mil 398 quedaron pendientes en comisiones (77.9%).¹⁰ (Tabla 1).

Tabla 1. Asuntos presentados en la Cámara de Senadores en la LXIV Legislatura (01/09/2018 al 31/08/2021)

Tipo de asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Retirados	Atendidos	Pendientes
Iniciativas	4233	281	541	12	1	3398

En la Legislatura LXV, que corre actualmente (septiembre de 2021-agosto de 2024), los datos son todavía más impactantes: hasta el momento se han presentado 2 mil 780 iniciativas.¹¹ De ellas, 78 han sido aprobadas; 41 han sido desechadas y 3 han sido retiradas, lo que implica que 2 mil 655 (95.5%) quedan pendientes en comisiones. Es decir, menos de 1 de cada 10 iniciativas presentadas en el Senado han sido procesadas en esta Legislatura. (Tabla 2).

Tabla 2. Asuntos presentados en la Cámara de Senadores en la LXV Legislatura (01/09/2021 al 01/07/2024)

Tipo de asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Retirados	Atendidos	Pendientes
Iniciativas	2780	78	41	3	1	2655

Esta alta tasa de pendientes sugiere una ineficiencia en el proceso legislativo que podría mitigarse mediante EILEAs. Al anticipar y evaluar los posibles impactos de las iniciativas antes de su aprobación, podría reducirse el número de iniciativas desechadas o pendientes, mejorando así la eficiencia del proceso legislativo. En términos de calidad, estas evaluaciones facilitarían el análisis exhaustivo de las posibles consecuencias de una nueva ley antes de su aprobación. Dicho análisis anticipado podría derivar en la creación de leyes más efectivas y coherentes, alineadas con las necesidades y realidades del país.

¹⁰ Consultar en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaAvanzada>

¹¹ *Ibid.*

Además, este proceso ayudaría a identificar y corregir posibles deficiencias en los borradores legislativos, asegurando que las iniciativas de ley o decretos no solo sean técnicamente sólidas, sino también socialmente pertinentes y viables. Al incorporar análisis de costo-beneficio, estudios de impacto social y evaluaciones de sostenibilidad, la EILEA podría sin duda mejorar la calidad del marco normativo nacional, al tiempo que contribuiría a fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, elementos clave para una democracia participativa de calidad.

Sumado a ello, al hacer públicas las evaluaciones de impacto legislativo, podría animarse la participación de la ciudadanía, ya que esta tendría acceso a información detallada sobre las posibles consecuencias de las leyes antes de su aprobación. Esto no solo fortalecería la democracia, sino que también permitiría un mayor escrutinio público, contribuyendo a una mayor legitimidad y aceptación de las leyes.

En México, donde la desconfianza en el Congreso es un problema persistente, la introducción de esta práctica puede ser transformadora. La participación ciudadana podría verse incentivada, ya que tanto la ciudadanía como las organizaciones de la sociedad civil tendrían nuevos espacios para participar activamente en el diseño, discusión y evaluación de las propuestas legislativas. Este diálogo, propio de lo que ha venido a llamarse el Parlamento Abierto, no solo podría mejorar la calidad de las leyes, sino que también fomenta un mayor sentido de pertenencia y responsabilidad colectiva en la construcción del marco legal del país.

En el mismo sentido, la EILEA juega un papel crucial en la identificación y mitigación de posibles efectos no deseados de nuevas leyes. Al anticipar y abordar estos efectos antes de que se materialicen, se pueden evitar costos sociales, económicos y políticos significativos. Por ejemplo, una evaluación *ex ante* puede revelar que una nueva regulación laboral podría tener impactos negativos en la generación de empleo, permitiendo ajustes que equilibren mejor los objetivos de la política.

En términos de ahorro de recursos, la implementación de EILEAs coadyuvaría a una asignación más eficiente de los mismos, evitando la implementación de leyes ineficaces o contraproducentes. Los recursos ahorrados pueden ser redirigidos hacia otras áreas prioritarias, mejorando así la gestión pública en general.

Por otro lado, cabe señalar que el aumento de la actividad legislativa no se ha visto traducido en una mejor imagen de los legisladores. Según la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 del INEGI, el 73.3% de los mexicanos tienen poca o nada de confianza en los senadores y diputados federales. Además, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI revela que solo el 34.3% de los ciudadanos confían en la Cámara de Diputados y el Senado, en contraste con mayores niveles de confianza en jueces, magistrados y el gobierno federal. Asimismo, una encuesta del Instituto Belisario Domínguez del Senado muestra que el 54% de la población no confía en los senadores y solo el 47% aprueba su trabajo.

Esta atmósfera de desconfianza y baja credibilidad puede deberse en parte a la percepción de que la elevada actividad legislativa no se traduce en resultados concretos ni en mejoras colectivas e individuales. En lugar de contribuir al bienestar de las personas o de ciertos aspectos de la realidad, muchas normas han incrementado la carga burocrática del Congreso y del Poder Ejecutivo, generando costos adicionales tanto para el gobierno como para los sujetos privados.

Ante este escenario de hiperinflación legislativa, la implementación de EILEAs puede actuar como un mecanismo de control que frene este fenómeno sin menoscabar el derecho de los legisladores a iniciar leyes. Al introducir un elemento de evaluación y control previo, se aseguraría que las iniciativas legislativas sean realmente pertinentes y relevantes, lo que puede contribuir a mejorar la percepción y confianza de la ciudadanía en sus representantes.

Por tanto, la evaluación del impacto legislativo *ex ante* representa una oportunidad invaluable para fortalecer el sistema legislativo mexicano. Al mejorar la calidad de la legislación, aumentar la transparencia y la participación ciudadana, y prevenir efectos no deseados, se puede construir un marco legal más justo, eficiente y sostenible. Inspirarse en las mejores prácticas internacionales y adaptarlas al contexto mexicano es un paso esencial hacia la modernización y mejora continua del proceso legislativo en México.

IV. DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO

Aterrizar la EILEA en México podría enfrentar sin duda varios desafíos significativos en el contexto de las cámaras del Congreso. Estos retos van desde barreras institucionales y políticas, falta de capacidad técnica y recursos, una férrea resistencia al cambio y cultura legislativa, y problemas de coordinación interinstitucional.

En el primer caso, una de las principales barreras para la implementación efectiva es la estructura institucional y el ambiente político en el que se desarrolla el proceso legislativo. El sistema político de este país, caracterizado por una alta fragmentación y diversidad de intereses, puede dificultar la adopción de prácticas estandarizadas de evaluación. Las cámaras del Congreso, tanto la Cámara de Diputados como el Senado, a menudo se enfrentan a la presión de satisfacer intereses particulares de diversos grupos de presión y partidos políticos, lo que puede llevar a una falta de compromiso con la evaluación rigurosa de los impactos de la legislación propuesta.

Además, el proceso legislativo en México tiende a ser altamente politizado, con decisiones que a veces se toman con base en la coyuntura política más que en la evidencia técnica. Esta dinámica puede desincentivar la implementación de procedimientos de evaluación de impacto legislativo que requieren un enfoque más técnico y menos influenciado por las consideraciones políticas inmediatas.

Otro desafío crítico es la falta de capacidad técnica y recursos en las cámaras para llevar a cabo evaluaciones de impacto legislativo *ex ante* de manera efectiva, que requieren un conocimiento especializado y herramientas analíticas avanzadas para anticipar las posibles consecuencias económicas, sociales y ambientales de una propuesta legislativa. Sin embargo, muchas veces las capacidades técnicas y el personal especializado son insuficientes para realizar estas tareas de manera rigurosa y sistemática si es que se no se acompañan de entornos y normas institucionales abiertos y bien delineados.

La escasez de recursos también limita la posibilidad de contratar personas expertas fuera de la institución o de desarrollar capacidades internas dentro del Congreso. Sin un soporte técnico y normativo adecuado, las evaluaciones pueden ser superficiales o incluso omitidas, lo que compromete la calidad de la legislación y su capacidad para abordar adecuadamente los problemas que pretende solucionar.

Por otra parte, la resistencia al cambio y la cultura legislativa establecida son barreras importantes para la implementación de la evaluación de impacto legislativo *ex ante*. El Congreso de México, al igual que en muchos otros países, tiene una cultura legislativa arraigada que valora las tradiciones y los procesos establecidos. La introducción de nuevas prácticas como la evaluación de impacto puede enfrentar resistencia debido a la falta de familiaridad con estas metodologías y al temor de que aquellas alteren el equilibrio tradicional de poder y la dinámica legislativa.

Además, las y los legisladores pueden ver la EILEA como una amenaza a su autonomía o como un obstáculo adicional en un proceso legislativo que ya es percibido como complejo y congestionado. Esta resistencia puede ser exacerbada por la falta de incentivos claros para adoptar prácticas de evaluación rigurosas y por la ausencia de una presión significativa por parte de los ciudadanos y la sociedad civil para cambiar los métodos legislativos existentes.

Por último, la EILEA también podría enfrentar problemas de coordinación interinstitucional. La implementación efectiva de esta evaluación requiere una estrecha colaboración entre diferentes organismos del gobierno, incluyendo agencias de regulación, oficinas de análisis económico y social, y otras entidades responsables de la formulación y evaluación de políticas. Sin embargo, en México, la coordinación entre estas entidades puede ser deficiente, lo que impide una evaluación integral y bien informada de las propuestas legislativas.

A lo anterior se suma la falta de un marco normativo e institucional claro para la cooperación con otros actores y la ausencia de mecanismos de comunicación efectivos pueden llevar a una fragmentación de esfuerzos y a una duplicación de tareas, lo que podría reducir la eficiencia y efectividad de la evaluación de impacto. Además, la diversidad de actores involucrados puede generar conflictos de intereses y prioridades, complicando aún más el proceso de coordinación y la integración de resultados en el proceso legislativo.

Como se observa, la implementación de la EILEA en las cámaras del Congreso mexicano tiene frente a sí desafíos significativos y superarlos requerirá de un enfoque integral que incluya la mejora de las capacidades técnicas, el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional, la superación de barreras culturales y políticas y el desarrollo de un marco institucional que facilite la adopción de prácticas de evaluación rigurosas. Solo a través de estos esfuerzos se podrá asegurar que las políticas legislativas sean diseñadas y adoptadas de manera que maximicen sus beneficios y minimicen sus riesgos y costos.

V. ESBOZOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO

Como ha sido expuesto, la implementación de la EILEA en México requiere de un conjunto de estrategias y reformas diseñadas específicamente para garantizar su eficacia y sostenibilidad. Algunas de las propuestas clave incluyen, el establecimiento de un marco legal robusto que institucionalice el modelo, asegurando su obligatoriedad y definiendo claramente los procedimientos, criterios y responsabilidades. Ello implicará reformar los reglamentos de las cámaras a fin de establecer la obligación de los legisladores de acompañar sus iniciativas con EILEAs, para lo que podrán requerir el apoyo de los centros de investigación que ya existen en ellas.

Requerir este tipo de evaluaciones a las personas legisladoras podría fomentar la transparencia y añadir rigor al proceso legislativo, asegurando que las propuestas sean bien fundamentadas y consideren sus posibles efectos antes de ser debatidas y votadas. Además, al contar con estudios técnicos y análisis de impacto realizados por instituciones especializadas, contribuiría a mejorar la calidad de las leyes y a expedir una legislación más efectiva y eficiente. Igualmente, dado que las evaluaciones proporcionarían datos y evidencia que son cruciales para la toma de decisiones informadas, permitirían a las y los legisladores y a la sociedad entender mejor las implicaciones de las propuestas que se discuten. Por último, al involucrar a los centros de estudios existentes, se fortalecería el papel de estas instituciones en el proceso legislativo y se aseguraría un uso más eficiente de sus capacidades y recursos.

Por supuesto, la introducción del modelo de EILEA va mucho más allá de reformar las normas; será imperativo desarrollar y financiar programas de capacitación continua para las y los legisladores y sus equipos técnicos, asegurando que posean las habilidades necesarias para llevar a cabo evaluaciones rigurosas. Asimismo, deberán implementarse políticas que fomenten la transparencia y la rendición de cuentas en la elaboración de leyes, permitiendo a la ciudadanía y a los medios de comunicación monitorear y evaluar el proceso legislativo.

Con el propósito de desarrollar las capacidades técnicas y asegurar la disponibilidad de recursos necesarios es viable y necesario aprovechar las unidades u órganos especializados que ya existen dentro de las cámaras, de modo que puedan dedicarse a llevar a cabo EILEA.

También será indispensable desarrollar y difundir herramientas y metodologías estandarizadas, asegurando su uso consistente y eficaz, así como facilitar el acceso a bases de datos relevantes y fuentes de información fidedigna que permitan realizar evaluaciones precisas y basadas en evidencia.

Todo lo anterior tendrá mejores expectativas de éxito si se logra involucrar a las instituciones académicas y de investigación para aprovechar su experiencia y conocimientos técnicos en la realización de evaluaciones. Además, es crucial establecer mecanismos que faciliten la participación activa de la sociedad civil en el proceso de evaluación. Esto permitirá que las perspectivas y preocupaciones de la ciudadanía sean consideradas, lo que a su vez fortalecerá la legitimidad y efectividad del proceso evaluativo.

La transparencia es otro pilar fundamental. Por ello, es importante publicar regularmente los resultados de las evaluaciones realizadas, proporcionando tanto informes detallados como resúmenes ejecutivos accesibles para diferentes públicos. Esto no solo aumentará la transparencia, sino que también permitirá una mayor comprensión y valoración de los resultados por parte de la ciudadanía.

Como se observa, la implementación de la EILEA en México requiere de un esfuerzo conjunto y el compromiso de todos los actores involucrados. Solo a través de una estrategia integral y coordinada se podrá garantizar que las leyes aprobadas respondan efectivamente a las necesidades y demandas de la sociedad.

A primera vista, materializar lo anterior parece una tarea titánica y sumamente difícil de concretar. Sin embargo, la EILEA ha comenzado a ser considerada como una alternativa para mejorar e innovar el proceso legislativo. Los congresos de dos entidades federativas, la Ciudad de México y Guanajuato, han comenzado a explorar el modelo a fin de implementarlo en los procesos legislativos locales. A nivel federal, en abril de 2024, se aprobó en el Senado una iniciativa para establecer este enfoque, aunque el proceso se quedó trunco y aún no hay manera de saber si la nueva Legislatura que comienza en septiembre de este año retomará el proyecto de dictamen.

Por otro lado, un grupo de investigadores, liderados por los doctores Silvia Matallana Villegas, investigadora de la Universidad Autónoma de Querétaro, y Roberto Ehrman, director de Planeación, Evaluación y Normatividad en la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, han trabajado en la elaboración y difusión de un programa integral de evaluación de impacto legislativo, abarcando todas sus modalidades: *ex ante*, *in itinere* y *ex post*. Este esfuerzo es fundamental para sentar las bases de un proceso legislativo más riguroso y basado en evidencia en México. Aunque el modelo aún debe probar su eficacia, su posible implementación piloto ofrece una oportunidad única para obtener resultados sorprendentes. La evaluación continua y la adaptación del modelo basado en los aprendizajes obtenidos durante los proyectos piloto permitirán su refinamiento y mejoramiento constante.

La aplicación de este modelo no solo tiene el potencial de mejorar la calidad de la legislación en México, sino que también podría servir como un referente para otros países que buscan innovar en sus procesos legislativos. Con una base sólida de investigación y un enfoque en la participación inclusiva y la evaluación exhaustiva, este modelo promete aportar significativos beneficios a largo plazo para la sociedad mexicana.

VI. CONCLUSIONES

La implementación de evaluaciones de EILEAs en México representa una oportunidad significativa para mejorar la calidad, efectividad y transparencia del proceso legislativo. Este enfoque, ya adoptado por varios países, puede aportar beneficios considerables, como la creación de leyes más coherentes y ajustadas a las necesidades sociales, económicas y ambientales del país.

Estas evaluaciones pueden mitigar los problemas derivados de la hiperinflación legislativa, asegurando que las leyes propuestas sean realmente necesarias y eficaces, y reduciendo la cantidad de iniciativas desechadas o pendientes en las comisiones legislativas. Además, fomentarían la transparencia y la participación ciudadana, elementos cruciales para una democracia más robusta y participativa.

No obstante, la implementación de las EILEA en el país enfrenta desafíos significativos, como la falta de capacidad técnica, recursos, y resistencia al cambio en la cultura legislativa. Superar estos obstáculos requiere un enfoque integral que incluya reformas legales, capacitación continua, y una mejor coordinación interinstitucional.

Es esencial aprender de las mejores prácticas internacionales y adaptarlas al contexto mexicano, involucrando a instituciones académicas y a la sociedad civil en el proceso de evaluación. Con un compromiso conjunto y coordinado, las EILEA pueden transformarse en una herramienta fundamental para construir un marco legal más justo, eficiente y ordenado en México.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, María Isabel, "La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación ex ante", *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 36, 2017.

ASAMBLEA NACIONAL, *L'Assemblée nationale vous remercie de votre contribution: Vous pouvez désormais vous exprimer sur les études d'impact accompagnant les projets de loi*, París, Asamblea Nacional, 2009, <http://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/>.

BRONFMAN, Alan, *Evaluación del Impacto Legislativo: Un instrumento para la racionalización del ordenamiento jurídico*, *Revista de Estudios Parlamentarios*, 2006, pp. 37-56.

CÁMARA DE DIPUTADOS Y SENADO DE LA REPÚBLICA, *Stato di Avanzamento del "Taglia Leggi"*, Roma, Cámara de Diputados y Senado de la República, 2008.

Comisión Europea, *Simplifying and improving the regulatory environment*, Bruselas, Comisión Europea, 2002, <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52002DC0278>

EHRMAN, Roberto, *La evaluación de impacto legislativo: un programa para la mejora de los resultados de la legislación*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbordadas*, Madrid, Ed. Civitas, 1999, 112 pp.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020*, México, INEGI, 2020, <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>

_____, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, México, INEGI, 2020, <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2023/>

CÁMARA DE DIPUTADOS, "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", *Diario Oficial de la Federación*,: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>.

COMISIÓN EUROPEA, Action plan "Simplifying and improving the regulatory environment", Bruselas, Comisión Europea, 2002, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52002DC0278>.

_____, *Impact Assessment Guidelines*, Bruselas, Comisión Europea, 15 de junio de 2005, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.

_____, *Impact Assessment*, Bruselas, Comisión Europea, 2017, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2017_en.htm>.

_____, *Impact Assessment Board Report for 2013*, Bruselas, Comisión Europea, s/f, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/iab_report_2013_en.pdf.

FERNÁNDEZ DIEZ-PICAZO, et al., "Evaluación de impacto normativo en España" *Presupuesto y Gasto Público* 68/2012, 2012, Madrid, 2012, pp. 111-124.

MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.

MARTINO, Antonio A., "La contaminación legislativa", *Anuario de Sociología y Psicología Jurídicas* Barcelona, 1977.

PÉREZ LUÑO, Antonio, *El desbordamiento de las fuentes del Derecho*, La Ley, Madrid, 2011.

RENDA, Andrea, *Impact assessment in the EU: the state of the art and the art of the State*, Bruselas, Center for European Policy Studies. Bruselas, 2006.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 5a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2003.

EL DERECHO DE LAS PERSONAS SENADORAS DE MÉXICO A INTEGRAR ÓRGANOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN CUANDO NO FORMAN PARTE DE GRUPOS PARLAMENTARIOS

Maritza Triay Vadillo*

SUMARIO:

I. Introducción; II. Derechos de los Senadores; III. Problemática para el ejercicio de sus derechos en el actual modelo de organización del Senado; IV. Las candidaturas independientes; V. Cambios en la integración de los grupos parlamentarios; VI. Criterios jurisdiccionales; VII. Reestructuración del sistema de organización del Senado; VIII. Reflexiones finales; Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El Reglamento del Senado de la República contempla para los senadores el derecho de formar parte de los grupos parlamentarios, de sus órganos directivos y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, sin embargo, esos dos últimos derechos, en la práctica, solo son accesibles a través de los grupos parlamentarios representados en la Junta de Coordinación Política¹.

En lo que va de la actual legislatura, se han dado diversas renunciaciones al derecho de los legisladores de integrarse a un grupo parlamentario. Al inicio de la legislatura solo se contaba un legislador independiente y ahora a punto de su conclusión se cuentan cinco, debiéndose aclarar que todos ellos accedieron al Senado a través de un partido político.

A lo largo de este documento se hará evidente que el Senado no está preparado orgánicamente para asimilar la existencia de los senadores sin partido ni para recibir la cada vez más posible incorporación de senadores que hayan accedido por la vía de las candidaturas independientes.

* Asesora de Estudios Especializados en Materia de Igualdad en la Unidad Técnica para la Igualdad de Género del Senado de la República, LXV Legislatura. Licenciada en Derecho por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Derecho Procesal Penal por el Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal.

¹ En adelante Junta o JUCOPO.

Ante este fenómeno, a los órganos de gobierno no les quedó más opción que emitir acuerdos parlamentarios avalados por el Pleno, mediante los cuales se reconocía la existencia de un grupo plural de Senadores sin que los mismos se pudieran constituir legalmente como grupo parlamentario y dotándoles de una especie de derechos de participación sin prerrogativas.

Es un hecho y así ha sido declarado en precedentes judiciales, que la legislación orgánica no permite la incorporación de todas las expresiones de pluralidad representadas en la Cámara, por lo que este trabajo se ocupa también de proponer posibles alternativas legislativas.

II. DERECHOS DE LOS SENADORES

Los derechos y las obligaciones de los senadores así como las reglas de organización del Senado se encuentran en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento del Senado de la República.

De acuerdo con el artículo 8 del reglamento, los senadores en lo individual cuentan con derechos inherentes al cargo:

Presentar iniciativas y proposiciones; participar en las sesiones, reuniones, discusiones y debates que se realizan en el Pleno, las Comisiones, los Comités y demás órganos del Senado; solicitar información a las diversas autoridades; solicitar y, en su caso, obtener licencia cuando así lo requieran, para separarse temporalmente del ejercicio de su cargo.

Pero, además, cuentan con diversos derechos de carácter orgánico:

Formar parte de un grupo parlamentario; elegir y ser electos para integrar los órganos del Senado o la Comisión Permanente, así como de aquellos otros establecidos conforme a la Constitución y las leyes; solicitar y recibir información de las instancias administrativas, parlamentarias y de investigación del Senado; solicitar a la Mesa Directiva el apoyo en materia de comunicación social, conforme a la disponibilidad presupuestal, para la difusión de sus actividades oficiales de carácter legislativo; disponer de los recursos económicos, humanos, materiales, tecnológicos y de información que les sean asignados conforme a la disponibilidad presupuestal para desempeñar con dignidad y eficiencia su cargo; y para participar en delegaciones, foros, consultas, reuniones y ceremonias de carácter oficial, en el país o en el extranjero.

Sin embargo, de la lectura integral de ambos ordenamientos pareciera que, al menos en el caso de los derechos orgánicos, su única forma de ejercicio es a través de los grupos parlamentarios.

III. PROBLEMÁTICA PARA EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS EN EL ACTUAL MODELO DE ORGANIZACIÓN DEL SENADO

Tanto la Ley Orgánica como el reglamento², se refieren a los grupos parlamentarios como la forma de organización de los senadores con igual afiliación de partido, los cuales para constituirse no pueden ser menos de cinco y es la forma en que estos concurren al funcionamiento de la Junta, del Pleno, de las Comisiones y los Comités; además de coadyuvar al mejor desarrollo de los procedimientos legislativos y especiales, señalando que deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Como ya se mencionó, el integrar grupos parlamentarios es un derecho que tienen los senadores, que como tal puede ejercerse o no y así lo reconocen tanto la ley como el reglamento al establecer que los senadores que al inicio de la legislatura del año de la elección no se integren a un grupo parlamentario se considerarán como senadores sin partido³ y deberán notificarlo⁴ en su momento a la presidencia de la Cámara, quien deberá informarlo al Pleno mediante la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios⁵, pero en ese caso, qué pasa con el derecho a integrar las comisiones de trabajo, los órganos de gobierno y la comisión permanente.

En el caso de las comisiones de trabajo, el reglamento establece que una vez instalada la legislatura los grupos parlamentarios presentan a la Junta propuestas para la integración de las comisiones ordinarias⁶, dando preferencia en la selección, en la medida de lo posible, a los grupos parlamentarios cuyo número de integrantes les impida participar en todas las de carácter ordinario. Asimismo, se establece que los senadores que no integran grupo parlamentario serán considerados cuando sea factible, para formar parte en las comisiones ordinarias de su interés, siempre y cuando lo soliciten oportunamente por escrito⁷.

2 Arts. 71 y 72, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, art. 25, apartado 3, Reglamento del Senado de la República, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf> https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf (fecha de consulta: 2 de julio de 2024).

3 *Ibidem*, artículo 78.

4 Reglamento, *op. cit.*, art. 26, apartado 1.

5 *Ibidem*, art. 27, apartado 1.

6 *Ibidem*, art. 122.

7 *Ibidem*, art. 123.

Sin embargo, la integración de senadores sin partido en órganos de gobierno o en la comisión permanente no cuenta con una previsión ni en Ley Orgánica ni en reglamento.

Para la integración de la Junta, se dispone que dado que la misma expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos, se integrará por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura, así como por dos senadores más del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituye la primera minoría de la Legislatura⁸.

Misma situación se replica en el caso de la Mesa Directiva, donde se establecen disposiciones de integración (presidencia, vicepresidencias y secretarías) que son aprobadas por mayoría del Pleno pero que se distribuyen entre los grupos parlamentarios representados en la Cámara⁹.

En el caso de estos dos órganos directivos, es de señalar que la pluralidad que buscan regular los ordenamientos parlamentarios se ha visto rebasada en los tiempos actuales, ya que si bien al momento de su expedición la regla general era que al Senado solo se accediera mediante postulación de los partidos políticos, la reforma político electoral de 2014 cambió ese monopolio al abrir la puerta a las candidaturas independientes¹⁰, además de que por diversos factores que no serán tratados aquí, en las legislaturas LXIV y LXV del Senado se dieron múltiples cambios que alteraron la conformación de los grupos parlamentarios respecto de su integración al inicio de la legislatura.

IV. LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

A diez años de su establecimiento en la Constitución, no se cuenta todavía con una persona senadora que haya llegado por esta vía, sin embargo esta figura ya permitió la elección de diputaciones federales.

La inclusión de estas candidaturas rompe con el monopolio, no así con la hegemonía, de los partidos políticos en la representación democrática, puesto que ya no se les reserva en exclusiva la facultad de postulación de candidaturas para la integración de los poderes de la unión, sino que ahora se concede a las personas ciudadanas que se postulen sin necesidad de afiliarse a los partidos; siempre que cumplan con los requisitos legales y demuestren mediante firmas que cuentan con el respaldo de un grupo de ciudadanas y ciudadanos para registrarse como candidatas.

⁸ Ley Orgánica, *op. cit.*, arts. 80 y 81.

⁹ *Ibidem*, art.62.

¹⁰ Que son más bien ciudadanas, por la naturaleza de su representación que es independiente de los partidos políticos.

Para entender esta decisión, es necesario revisar las consideraciones del dictamen aprobado por el Senado¹¹, ya que los legisladores apreciaron que la ciudadanía ya no estaba interesada en los asuntos públicos porque no confiaban en los partidos políticos, por lo que abrieron una alternativa que les permitiera acceder sin la intermediación de estos, pero considerando en todo momento que los partidos debían recuperar esa confianza y seguir como la primera opción de representación, por lo que argumentan que “las críticas al sistema de partidos deben mover a reflexión y cambios, pero sin demoler lo que entre todos hemos construido” y que “Los partidos políticos son y deben seguir siendo columna vertebral del sistema electoral, su existencia y fortalecimiento constantes son requisito y condición indispensable para la consolidación y expansión del sistema democrático. No hay democracia sostenible sin partidos políticos fuertes, vinculados a la sociedad, con prácticas internas democráticas y con obligaciones de transparencia y rendición de cuentas”¹².

Además, los legisladores tenían claridad respecto de que la aprobación de esta reforma constitucional implicaría reformas legales de “gran calado y complejidad” en materia electoral, tanto federales como locales¹³, pero se dejaron fuera las de carácter orgánico.

V. CAMBIOS EN LA INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

El Senado se renueva mediante elecciones populares cada seis años, periodo que se divide en dos legislaturas. Al inicio de la legislatura LXIV, de los ciento veintiocho senadores solo uno optó por no integrar grupo parlamentario, al término de la legislatura LXV cuatro senadores más se habían separado de sus respectivos grupos, por lo que sumaban cinco los que de acuerdo a la Ley Orgánica se consideran senadores sin partido.

Estos movimientos implicaron que dos de los grupos parlamentarios constituidos se quedaran con cuatro integrantes, uno menos de los que contempla la Ley Orgánica para su conformación, sin que ello significara su disolución, ya que aun cuando el reglamento dispone que “Los grupos parlamentarios que por cualquier causa dejan de tener el mínimo de integrantes que establece la Ley se consideran disueltos para todos los

11 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/29592, (fecha de consulta: 10 de julio de 2024).

12 *Idem*.

13 *Idem*.

efectos legales y reglamentarios”¹⁴, la JUCOPO mediante acuerdo¹⁵ interpretó que dado que en su momento fundacional contaban con el número de integrantes requerido y la Ley no preveía su disolución en caso de quedar con menos de cinco, el reglamento no lo podía disponer, ya que además no se contempla creación o disolución de grupos parlamentarios una vez hecha la declaratoria de constitución, acuerdo que fue avalado por el Pleno en votación dividida.

En cuanto a los senadores sin partido, dado que eran cinco, enviaron una comunicación tanto a Mesa Directiva como a JUCOPO para informarles su intención de conformar un “Grupo Parlamentario Plural e Independiente”, pero debido a que el reglamento establece que una vez que se haya hecho la declaratoria de conformación de los grupos no se podrán crear nuevos¹⁶, y como no existía disposición orgánica que previera esta situación tanto la Mesa como la JUCOPO acordaron reconocerles como agrupación “con el propósito de que puedan trabajar de manera conjunta para los fines políticos e ideológicos que correspondan, pero sin que ello signifique el reconocimiento de derechos o prerrogativas iguales a los grupos parlamentarios ya constituidos”¹⁷, lo que implica también que no integrarían órganos de gobierno pero que la o el representante del grupo plural podría asistir con voz pero sin voto a sus reuniones con carácter de invitada o invitado permanente.

VI. CRITERIOS JURISDICCIONALES

Era inevitable que al tratarse de derechos, en este caso los político electorales, esta discusión llegara en vía de juicio al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien ha mantenido como línea jurisprudencial que los actos políticos “como los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, ya sea por la actividad individual de sus miembros, o bien, por la que desarrollan en conjunto a través de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comi-

14 Reglamento, *op. cit.*, art. 28.

15 ACUERDO DE FECHA 29 DE JUNIO DE 2020, DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, POR EL QUE SE RATIFICA LA PERMANENCIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y DEL PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL EN LA LXIV LEGISLATURA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/109534, (fecha de consulta: 15 de julio de 2024).

16 Reglamento, *op. cit.*, art. 27.

17 ACUERDO DE FECHA 21 DE OCTUBRE DE 2021 DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA POR EL QUE SE RECONOCE LA AGRUPACIÓN DEL DENOMINADO “GRUPO PLURAL” INTEGRADO POR SENADORAS Y SENADORES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/121582, (fecha de consulta: 15 de julio de 2024). ACUERDO DE FECHA 26 DE OCTUBRE DE 2021 DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON LAS SENADORAS Y SENADORES DEL DENOMINADO “GRUPO PLURAL”, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/121680, (fecha de consulta: 15 de julio de 2024).

siones” no eran materia del derecho electoral sino del derecho parlamentario y por ello corresponden a la organización interna del Congreso¹⁸.

Sin embargo, si bien la jurisprudencia del Tribunal había sido muy clara en cuanto a que las decisiones respecto a comisiones y órganos de gobierno correspondían al Congreso, el Grupo Plural impugnó su exclusión de la conformación de la Comisión Permanente y fue ahí donde el Tribunal precisó su jurisprudencia al establecer que si bien “los actos meramente políticos y de organización interna de los órganos legislativos queden en el ámbito de los propios congresos y sean éstos los que resuelvan las posibles controversias”, “cuando existan derechos político-electorales o de participación política que posiblemente sean vulnerados por los órganos legislativos, sin ser meramente actos políticos ni de organización interna, los tribunales electorales resuelvan si se afectó el derecho a ser votado, en la vertiente de ejercicio del cargo”¹⁹.

Por lo que decidió por mayoría que al ser la “Comisión Permanente un órgano legislativo bicameral, integrado conforme al principio de máxima representación efectiva, así como de los criterios de proporcionalidad y pluralidad. Su función es asumir las decisiones que, en principio, corresponden a las Cámaras o al Congreso cuando están en receso”²⁰, por lo que al tener el grupo plural la calidad de fuerza minoritaria dentro del Senado y haber sido reconocidos como tal por los órganos de gobierno, se afectaron sus derechos político electorales al haberseles negado su solicitud para formar parte de esa Comisión.

Además, en la misma resolución agregó que en el diseño actual “los senadores independientes o sin grupo parlamentario no tienen participación en la toma de decisiones relativa a la conformación de las propuestas para integrar la Comisión Permanente, lo que trae como consecuencia que se les excluya de manera automática en esas propuestas”, y que “las senadurías independientes o sin grupo parlamentario tienen una calidad distinta en el ejercicio de su cargo, en comparación con los demás integrantes del Senado, puesto que al no pertenecer a un grupo parlamentario se les excluye de participar en la elaboración de la propuesta para integrar la Comisión Permanente”²¹.

18 Jurisprudencia 34/2013, “DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 17 a 19., disponible en: https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO_34_2013, (fecha de consulta: 16 de julio de 2024).

19 SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1453-2021>, (fecha de consulta: 16 de julio de 2024).

20 *Idem*.

21 *Idem*.

VII. REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN DEL SENADO

Como ya vimos, por disposición constitucional, al Senado de la República solo se puede acceder por dos vías: postulación de un partido político o candidatura independiente²². Por lo que la existencia de senadores sin partido solo puede justificarse o bien porque se trató de una candidatura independiente o bien porque la persona senadora decidió no incorporarse al grupo parlamentario del partido que lo postuló o se separó del mismo durante el transcurso de la legislatura.

La jurisprudencia del Tribunal Electoral permite ver que la vía idónea para la democratización del Senado es la realización de reformas para asegurar que cada persona senadora tenga acceso a las herramientas que le permitan el ejercicio efectivo no solo de su derecho a ser votada sino del derecho a votar de las personas que le eligieron. Por lo que resulta evidente la necesidad de modificar tanto la Ley Orgánica como el reglamento del Senado para reestructurar su diseño y se establezcan los mecanismos para otorgar espacios a los senadores sin partido tanto en órganos de gobierno como en la comisión permanente.

VIII. REFLEXIONES FINALES

Se puede considerar la idea de que la disposición reglamentaria que establece que una vez hecha la declaratoria de la Mesa Directiva, no se podrán crear nuevos grupos parlamentarios, está ahí para evitar que las personas senadoras abandonen el partido político que les dio la postulación para adherirse a otro y así evitar desequilibrios en la dinámica parlamentaria establecida al inicio, sin embargo, como lo hemos comentado, esta disposición no ha evitado que eso suceda.

Si ese es el motivo y dado que la figura ya no es eficaz en ese sentido, sería momento de repensarla y modificarla. Una posibilidad podría ser el establecer una distinción basada, por ejemplo, en la forma en la que accedieron al cargo, al establecer que solo podrán crearse nuevos grupos parlamentarios cuando lo solicite un grupo de senadores electos como candidatos independientes o por el principio de mayoría²³. No sería la primera vez que se establece alguna distinción en cuanto a las personas senadoras, algo similar se hizo cuando se estableció constitucionalmente la figura de la reelección legislativa, la cual solo es posible si la postulación la realiza el mismo partido por el que

²² Art. 35, fracción II, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, (fecha de consulta: 10 de julio de 2024).

²³ Lo que implicaría que ocupan su cargo por votación directa de la ciudadanía después de hacer campaña, a diferencia de los senadores plurinominales que acceden al cargo de acuerdo a la votación que reciben los partidos en cada circunscripción electoral.

accedieron a la Cámara, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato²⁴.

También, cabría dar claridad a la disposición normativa que establece que los grupos parlamentarios se podrán constituir con no menos de cinco senadores, ya que si se considera que ese número significa una representación legítima y suficiente, entonces se debe establecer en la Ley Orgánica que cuando se pierda el número mínimo de integrantes deberá ser disuelto.

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO DE FECHA 21 DE OCTUBRE DE 2021 DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA POR EL QUE SE RECONOCE LA AGRUPACIÓN DEL DENOMINADO “GRUPO PLURAL” INTEGRADO POR SENADORAS Y SENADORES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/121582 , (fecha de consulta: 15 de julio de 2024).

ACUERDO DE FECHA 26 DE OCTUBRE DE 2021 DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON LAS SENADORAS Y SENADORES DEL DENOMINADO “GRUPO PLURAL”, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/121680 , (fecha de consulta: 15 de julio de 2024).

ACUERDO DE FECHA 29 DE JUNIO DE 2020, DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, POR EL QUE SE RATIFICA LA PERMANENCIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y DEL PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL EN LA LXIV LEGISLATURA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/109534 , (fecha de consulta: 15 de julio de 2024).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, (fecha de consulta: 10 de julio de 2024).

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/29592 , (Fecha de consulta: 10 de julio de 2024).

²⁴ Constitución, *op. cit.*, art. 59.

Jurisprudencia 34/2013, "DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO", Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, disponible en: https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO_34_2013, (fecha de consulta: 16 de julio de 2024).

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>, (Fecha de consulta: 2 de julio de 2024).

Reglamento del Senado de la República, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf, (Fecha de consulta: 2 de julio de 2024).

SUP-JDC-1453/2021 y acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1453-2021>, (fecha de consulta: 16 de julio de 2024).

LEGISLAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO AVANCES EN EL SENADO DE LA REPUBLICA EN MÉXICO

PROPUESTA LEGISLATIVA

Miriam del Sagrario Valdez Valerio*

SUMARIO:

I. Introducción; II. Antecedentes; III. Normatividad Aplicable y Doctrina. 1. Marco Jurídico Internacional. 2. Legislación Nacional. IV. Propuesta Metodológica; V. Propuesta de Reforma; Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Las comisiones, son la forma de organización interna del trabajo legislativo, se constituyen por mandato de ley o por acuerdo del Pleno para el adecuado cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades del Senado se cuenta con comisiones ordinarias y especiales que se integran y funcionan en términos de la Constitución, la ley y su Reglamento. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala que una de las Comisiones Ordinarias en el Senado Mexicano, es la Comisión Para la Igualdad de Género¹, el objetivo de este documento es analizar el trabajo que se ha venido realizando en esa Comisión respecto a Legislar con plena observancia a los derechos humanos y con Perspectiva de Género.

Considero importante que esta perspectiva sea incluida en la legislación que se aprueba en el Congreso de la Unión y se convierte en ley al ser promulgada y publicada por la persona Titular del Poder Ejecutivo, lo anterior en razón de que en México se llevó a cabo una amplia reforma en materia de derechos humanos en el año 2011, en donde

* Secretaria Técnica de la Comisión Para la Igualdad de Género del Senado de la República. LXV Legislatura. Es Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Master en Género y Políticas Públicas contra la desigualdad por la Universitat Autònoma de Barcelona, Especialista en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla la Mancha, Doctorante en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México, Doctorado en Derechos Humanos y Posdoctorado en el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas.

¹ Artículo 90, fracción XXII, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en https://micrositios.senado.gob.mx/documentos_apoyo_parlamentario/files/3_Ley_organica_2023.pdf. (Consultado el 12 de julio de 2024).

se impone a todas las autoridades la obligación de respetar, garantizar, promover y proteger los derechos humanos de todas las personas, basándose en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que deberán cumplir con el deber de prevenir, investigar sancionar y reparar las violaciones a estos derechos.

Estas obligaciones incluyen al Poder Legislativo por lo tanto están obligados a legislar con base en los principios de derechos humanos, como la igualdad y no discriminación, y en el caso concreto de la Comisión Para la Igualdad de Género cumplir con compromisos que se han adquirido a partir de la firma de tratados internacionales como es el derecho de las mujeres, adolescentes y niñas a una vida libre de violencias. Por lo que es importante que estas obligaciones se reflejen en la normatividad que rige al Senado de la República.

II. ANTECEDENTES

La llamada Reforma Constitucional en materia de derechos humanos² además de las obligaciones claras y precisas que estableció para las autoridades en la materia, constituyó un parteaguas para la inclusión del derecho internacional en el ordenamiento jurídico mexicano, al establecer en el artículo 1º. de manera expresa: "...las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia."³ Por lo que se elevó a los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México a Rango Constitucional.

Además, estableció la obligación a los operadores de los órganos judiciales de interpretar las normas protectoras de derechos humanos, de conformidad con el principio pro persona y a aplicar el principio de convencionalidad, además se fomentó la utilización interpretativa del derecho internacional en la conformación de la jurisprudencia emitida por los Tribunales Nacionales.

Por lo que es una obligación del Estado Mexicano armonizar su marco jurídico a con los estándares internacionales establecidos en los tratados internacionales que ha suscritos y ratificado, cumpliendo así con este compromiso. Y esto es aplicable al legislar en materia de derechos humanos de las mujeres, adolescentes y niñas, es decir, todas las nuevas legislaciones, y las reformas y adiciones que se lleven a cabo en la legislación existente debe llevarse a cabo desde una perspectiva de género.

2 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011#gsc.tab=0. (Consultado el 12 de julio de 2024).

3 Artículo 1, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (Consultado el 12 de julio de 2024).

En el ejercicio de mi trabajo diario, como Secretaria Técnica de la Comisión Para la Igualdad de Género del Senado en México en las Legislaturas LXIII, LXIV y LXV, la cual preside la Sen. Martha Lucía Mícher Camarena, hay una pregunta recurrente en las reuniones de trabajo, la cual es ¿Qué podemos entender por perspectiva de género?, de acuerdo con el marco jurídico mexicano se debe entender como: "...una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones"⁴.

Existen otras definiciones importantes al respecto como la establecida en un tesis de la por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se establece que "De acuerdo con la doctrina de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema, la perspectiva de género constituye una categoría analítica -concepto- que acoge las metodologías y mecanismos destinados al estudio de las construcciones culturales y sociales entendidas como propias para hombres y mujeres, es decir, lo que histórica, social y culturalmente se ha entendido como «lo femenino» y «lo masculino». En estos términos, la obligación de las y los operadores de justicia de juzgar con perspectiva de género puede resumirse en su deber de impartir justicia sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres -pero que no necesariamente está presente en cada caso-, como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que debieran asumir, como un corolario inevitable de su sexo. La importancia de este reconocimiento estriba en que de él surgirá la posibilidad de que quienes tengan encomendada la función de impartir justicia, puedan identificar las discriminaciones que de derecho o de hecho pueden sufrir hombres y mujeres, ya sea directa o indirectamente, con motivo de la aplicación del marco normativo e institucional mexicano. Dicho de otra manera, la obligación de juzgar con perspectiva de género exige a quienes imparten justicia que actúen remediando los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales pueden tener en detrimento de las personas, principalmente de las mujeres."⁵

Es importante bajo esta metodología hacer un análisis crítico de los derechos reconocidos en las diferentes legislaciones, es decir identificar el contexto en que se crean las normas, su aplicación por las personas operadoras de justicia en las fiscalías, juzgados y tribunales incluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que nos lle-

4 Fracción IX, Artículo 5. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf> (Consultada 11 de julio de 2024).

5 Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1a. XXVII/2017 (10a.), Juzgar con perspectiva de género. Concepto, aplicabilidad y metodología para cumplir dicha obligación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 10 de marzo de 2017. https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/U_VpMHYBN_4klb4HjdMq/%22Obligaciones%20espec%C3%A-Dficas%22. (Consultada el 8 de julio de 2024).

vara a una aproximación de la comprensión de la situación jurídica y real que viven las mujeres frente al derecho, en donde vamos a encontrar un subordinación de ellas a través de la historia. Cabe señalar que la SCJN emitió un Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género que es obligatorio para las personas juzgadoras integrantes de este Tribunal.⁶

Teóricas feministas, señalan que respecto al derecho vigente, que “repensar el derecho y su función social, es un desafío que va más allá de contar con “buenas leyes” o con “buenas resoluciones judiciales” para las mujeres ... las normas, principios y valores sobre los que se sustenta el Derecho descansan en una ideología masculina que ha creado y recreado estereotipos de género”.⁷

Por lo que es necesario hacer conciencia social y un análisis puntual que nos permita aceptar y “...reconocer que muchas de las normas jurídicas han sido construidas desde una posición androcéntrica que reproduce las necesidades e intereses de los hombres en el contexto de sociedades patriarcales que invisibilizan y colocan de lado los intereses y necesidades específicas de las mujeres, ... por lo que el derecho la distinción público/privado cruza todo el entramado normativo y responde a los parámetros que definen ambas esferas en las sociedades patriarcales.”⁸

III. NORMATIVIDAD APLICABLE Y DOCTRINA

Como ya se ha mencionado, los derechos humanos y los principios de igualdad y no discriminación se encuentran reconocidos y garantizados en el artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente en el párrafo quinto en donde se señala que “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.” Esto permite contar con un marco a nivel constitucional en donde se reconocen los principios señalados.

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. México, 2020. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero%20%28191120%29.pdf>. (Consultado 8 de julio de 2024).

⁷ Facio, Alda, Fries, Lorena, Género y Derecho. Washington D.C.; Chile; American University, Washington College of Law, LOM ediciones La Morada 1999. p.p. 7, 13 y 32, disponible en <https://www.fundacionjyg.org/wp-content/uploads/2022/06/Genero-y-Derecho.pdf>, (Consultado 8 de julio de 2024).

⁸ Jaramillo, Isabel Cristina, “*La Crítica Feminista al Derecho*”, en Robin West, Género y teoría del derecho, Bogotá, Siglo de Hombres Editores, Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, Ediciones Uníandes, Instituto Pensar, 2000, pp. 27-66, disponible <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/46462-critica-feminista-al-derecho>. (Consultado 9 de julio de 2024)

1. Marco Jurídico Internacional

Así mismo en materia de reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos de las mujeres, adolescentes y niñas, México ha firmado y ratificado dos instrumentos internacionales muy importantes que han servido de pilares para la construcción del marco normativo en la materia y que son:

La Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁹ es el instrumento internacional vinculante más amplio sobre los derechos humanos de las mujeres y niñas. Establece en sus artículos 2 y 3 que los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, y establecen una serie de compromisos entre los que destacan en relación con el ámbito legislativo, como integrar en las Constituciones Nacionales así como en otras legislaciones el principio de la igualdad de la mujer y el hombre, así como llevar a cabo las medidas legislativas para establecer las sanciones en los casos de toda discriminación contra las mujeres.

También se comprometen a tomar las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres que les garantice el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

La Convención establece la existencia de un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el cual será el mecanismo encargado de dar seguimiento a los progresos realizados con su aplicación, el cual está conformado por personas expertas en el tema, pertenecientes a países miembros de la ONU.

Dicho Comité emitió una serie de recomendaciones al Estado Mexicano en relación a su 9º. Informe ante este mecanismo.¹⁰ Respecto a las recomendaciones que impactan directamente al Poder Legislativo podemos mencionar.

- Concluir el proceso de armonización legislativa en los tres niveles de gobierno acorde con los estándares internacionales y de garantizar el acceso a la justicia de las mujeres.
- Derogar todas las disposiciones legislativas discriminatorias con las mujeres y las niñas

⁹ Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, EUA, 1979, Ratificada por el Estado mexicano el 23 de marzo de 1981. disponible <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>, (Consultado 9 de julio de 2024)

¹⁰ ONU Mujeres Comité CEDAW emite observaciones a México sobre derechos de las mujeres luego de Informe del Estado Mexicano, disponible en, <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/07/comunicado-cedaw#:~:text=Las%20recomendaciones%20enfatan%20la%20necesidad%20de%20concluir%20el,la%20justicia%20de%20las%20mujeres%20y%20las%20ni%C3%B1as>, (Consultado 11 de julio de 2024)

- En materia de violencia contra las mujeres y las niñas, adoptar medidas urgentes para prevenir las muertes violentas, los homicidios y las desapariciones forzadas de mujeres
- Sobre los derechos y la salud sexual y reproductiva de las niñas y mujeres, haciendo un llamado a armonizar leyes y protocolos federales y estatales.

Estas recomendaciones han sido consideradas como una hoja de ruta, y han sido incluidas en la Agenda Legislativa del Senado Mexicano, se ha avanzado en algunos temas, y aun hay pendientes importantes como es el relativo al reconocimiento dentro de la legislación del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en favor de las mujeres, adolescentes y niñas en México.

Otro instrumento internacional importante es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención de Belem Do Para, Brasil,¹¹ la cual establece que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades; por lo que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

Así mismo en el artículo 7 señala que los “Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia”, y en su inciso “c”, respecto a las obligaciones en materia legislativa manifiesta que se deben llevar a cabo acciones para: “incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.”

Este instrumento internacional el cual forma parte de la normatividad aplicable en México, también es muy preciso respecto a las obligaciones que se deben de cumplir en materia legislativa para reconocer y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

2. Legislación Mexicana

En México existen dos leyes vigentes que recogen una parte importante de compromiso internacionales en la materia y que son producto de muchos años de lucha del movimiento feminista, la sociedad civil y de mujeres legisladoras comprometidas en el tema, dichas leyes son:

11 Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem Do Para, Brasil, 1994. Ratificada por el Estado mexicano el 19 de Junio de 1998., disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/belem-do-para-convencion-prevenir-sancionar-erradicar-violencia-mujer.pdf>, (Consultado 12 de julio de 2024)

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia,¹² cuyo objetivo es de acuerdo con lo señalado en el artículo 1º. “establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar las violencias contra las mujeres, adolescentes y niñas, así como los principios y mecanismos para el pleno acceso a una vida libre de violencias, así como para garantizar el goce y ejercicio de sus derechos humanos y fortalecer el régimen democrático establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, además de establecer las acciones que le corresponden a cada ámbito gubernamental para cumplir con este objetivo.

Señala de manera puntual que, al Poder Legislativo, le corresponde legislar en materia de violencia familiar, violencia a través de interpósita persona, y que dichas violencias deben considerarse como causales de divorcio, de pérdida de la patria potestad y de restricción para el régimen de visitas, así como impedimento para la guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes. Además de legislar en las materias que se consideran necesarias tomando en cuenta las recomendaciones emitidas en los casos de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres,¹³ conforme a su artículo 1º, tiene como objeto: “regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres, la paridad de género y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo.”

Y de manera expresa se establece en el artículo 14, que los Congresos de los Estados deberán expedir las disposiciones legales necesarias para promover los principios, políticas y objetivos que sobre la igualdad entre mujeres y hombres prevén la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.

Además del marco normativo que ya se ha mencionado, no podemos olvidar que el Estado Mexicano, ha sido condenado por cuatro sentencias emitidas por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos por violaciones a los derechos humanos de las mujeres, e incumplimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en donde se ordena se armonice la legislación nacional con dichos instrumentos entre otras situaciones. Estas sentencias son: Caso González y otras (“Campo Algodonero”), Caso Fernández Ortega y otros, Caso Rosendo Cantú y Otras Vs. México, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco.¹⁴

¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>, (Consultada 13 de julio de 2024).

¹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>, (Consultada 13 de julio de 2024).

¹⁴ Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Sentencias en contra del Estado Mexicano, disponible en, https://corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm, (Consultada 11 de julio de 2024).

Es importante reconocer que en México ha habido un importante avance legislativo en materia de reconocimiento y garantía de los derechos humanos de las mujeres, adolescentes y niñas, y precisamente en las LXIV y LXV Legislaturas del Senado de la República se puede encontrar un avance importante en el tema, como son las Reformas Constitucionales en Materia de Paridad y para impedir que personas violentadoras o deudoras alimentarias puedan ser servidoras públicas y desempeñarse en puestos de elección popular o de la Administración Pública. Se llevo a cabo una reforma a 8 ordenamiento para regular la Violencia Política contra las mujeres en razón de género, estableciéndose como un delito e introduciéndose la figura en el derecho electoral, así como reformas en más de 160 leyes para armonizarlas en materia de paridad y lenguaje incluyente.

Se ha establecido en la legislación temas muy importantes como la Ordenes de Protección, los Centros de Justicia para las Mujeres, las Alertas de violencia de género, se establecieron las lesiones por acido como un tipo de violencia física, se reconocieron los derechos de las personas trabajadoras del hogar, entre otras. Este trabajo fue realizado desde la Comisión Para la Igualdad de Género, cuyo trabajo de su Presidenta e integrantes ha sido de una gran producción legislativa. Estos avances pueden ser consultados en una publicación que se hizo al respecto en el sitio web de la Comisión.¹⁵

IV. PROPUESTA DE METODOLOGÍA

En México, a diferencia del proceso legislativo español, las iniciativas para la creación de nuevas leyes, o de reformas, adiciones o derogaciones a la legislación pueden ser presentadas por las personas legisladoras en lo individual, de acuerdo con las facultades que la Constitución les otorga¹⁶. Lo que trajo como consecuencia un número importante de iniciativas presentadas en el periodo legislativo, como es el caso del que está por concluir el 31 de agosto de 2024.

De acuerdo con el sitio web de la Comisión Para la Igualdad de Género,¹⁷ fueron presentadas y remitidas a dicha Comisión para su análisis, discusión y elaboración de Dictamen 522 iniciativas, presentadas por diversas Senadoras y Senadores de los 8 Grupos Parlamentarios, Legisladoras y Legisladores integrantes del denominado Grupo Plural y Sin Grupo Parlamentario; así mismo se recibieron de la Cámara de Diputados 144

¹⁵ Senado de la República. "Avances Legislativos Por el derecho a vivir libre de violencias, con igualdad y no discriminación" Comisión Para la Igualdad de Género. México, 2024, disponible en <https://comisiones.senado.gob.mx/igualdad/publicaciones.php>, (Consultado el 12 de julio de 2024).

¹⁶ Artículo 71. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (Consultado el 11 de julio de 2024).

¹⁷ Senado de la República, Comisión Para la Igualdad de Género. <https://comisiones.senado.gob.mx/igualdad/index.php>, (Consultado el 11 de julio de 2024).

Minutas (se denomina así a los proyectos de Decreto de Ley que han sido aprobados por la Cámara remitente), de dichos documentos legislativos turnados, fueron atendidos mediante la elaboración del Dictamen correspondiente (el cual puede contener más de una iniciativa o en su caso más de una Minuta)¹⁸ el cual fue analizado, discutido y aprobado, 141 proyectos de ley, los cuales fueron enviados al Pleno de la Cámara de Senadores, en donde todos fueron aprobados, quedando 18 de primera lectura y pendientes para su análisis y discusión para la siguiente legislatura que iniciara el día 1 de septiembre de 2024, los cuales se espera sean aprobados.

Es importante señalar que los 144 dictámenes fueron elaborados con pleno respeto a los derechos humanos y con una perspectiva de género, siguiendo una metodología de trabajo en la cual se cubren mínimos que permiten que la legislación cumpla con los principios de igualdad, no discriminación, y lograr que las mujeres accedan al derecho de una vida libre de violencia, tomando en cuenta elementos como la interseccionalidad y la interculturalidad de las mujeres, adolescentes y niñas.

Esto encuentra similitud con lo figura prevista en la normatividad de España llamada Memoria del Análisis de Impacto Legislativo, en donde hay un apartado de "impacto en razón de género, el cual analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de tarto entre mujeres y hombres, a partir de indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto."¹⁹

Con base en el trabajo que se ha venido realizando desde la Comisión Para la Igualdad de Género, he considerado compartir la metodología que se ha ido construyendo con el trabajo diario, cuyo objetivo es que todos los Dictámenes que se realicen para lograr la aprobación de un Decreto que contengan una nueva ley, o reformas y adiciones a las ya existentes, observen un pleno respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos desde una perspectiva de género, lo cual garantiza a las mujeres, adolescentes y niñas, una igualdad en las oportunidad de acceso a la justicia, sin discriminación ni violencia, en todos los temas en los que se legisle.

Las acciones que se llevan a cabo son concretas y como se establecido es una metodología que esta en construcción a partir de la intervención de académicas, sociedad civil, y la experiencia que el trabajo diario va abonando, por lo que los mínimos que siempre se cubren en esta ruta crítica son:

¹⁸ Artículo 183, Reglamento del Senado de la República, disponible en https://micrositios.senado.gob.mx/documentos_apoyo_parlamentario/files/Reglamento_Senado2024.pdf, (Consultado el 11 de julio de 2024).

¹⁹ Martínez Alarcón, María Luisa. "La Evaluación y el Control de las leyes". Artículo de apoyo académico. Master en Derecho Electoral, Parlamentario y Técnica Legislativa, 1 de julio de 2024, disponible en <https://formacion.tirant.com/learn/es/course/view.php?id=881>, (Consultado 28 de junio de 2024).

1. Revisar el uso de lenguaje incluyente
2. Análisis de la Iniciativa o del Proyecto enviado por la Cámara de Diputados (Minuta) con base en los estándares internacionales de derechos humanos, igualdad y no discriminación.
3. Análisis del contexto respecto a las personas a quienes va dirigida la norma desde una perspectiva de género.
4. Revisión de las Recomendaciones y Sentencias al Estado Mexicano en la materia.
5. Ejercicio de derecho comparado, para conocer si lo propuesto ya está vigente en otros países y cuáles han sido los resultados.
6. Revisión de Estudios respecto al tema, para conocer la mayor información posible sobre el impacto en la vida de las destinatarias de la norma.
7. Revisión de estudios cuantitativos, estadísticas nacionales e internacionales en el tema.
8. Construcción de la Propuesta Legislativa con perspectiva de género (de acuerdo con los requisitos establecidos en el Reglamento del Senado).
9. Reuniones con las asesoras y asesores legislativos de todos los grupos parlamentarios para revisar, analizar y consensar el proyecto de dictamen que se presentará al Pleno de la Comisión.
10. Reuniones con las Senadoras y Senadores integrantes de la Comisión, así como con las personas legisladoras que aun no siendo integrantes estén interesados en el tema.
11. Reuniones con integrantes de la sociedad civil, académicas, colectivas feministas, instancias gubernamentales que tengan interés en el tema para conocer sus puntos de vista y recibir aportaciones que enriquezcan el proyecto del dictamen.
12. Una vez que se ha consensado en la medida de lo posible el contenido del Dictamen se cita a Reunión de Comisión o Comisiones Unidas según sea el caso para análisis discusión y votación del dictamen.
13. En caso de ser aprobado en Comisiones, se remite al Pleno del Senado para su análisis, discusión y votación.

De esa manera se trata de lograr un producto legislativo que cubra todos los requisitos de técnica legislativa, acorde a la normatividad aplicable pero que sea construido a partir de un pleno respeto y garantía de los derechos humanos desde una perspectiva de género.

V. PROPUESTA DE REFORMA

A continuación, se presentan los cuadros comparativos con las propuestas de reforma para que la inclusión de la perspectiva de género sea considerada como obligatoria en los Dictámenes que contengan los Decretos por medio de los cuales se reforman, adicionan o se crean nuevas leyes:

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	
Dice	Debe decir
<p>ARTICULO 89. 1. La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente.</p>	<p>ARTICULO 89. 1. La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos, la cual debe ser con pleno respeto y garantía de los derechos humanos desde una perspectiva de género. Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente.</p>
Reglamento del Senado de la República	
Dice	Debe decir
<p>Artículo 190 1. El dictamen que se presenta al Pleno por conducto del Presidente contiene los siguientes elementos:</p> <p>I. - V</p> <p>VI. Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas;</p> <p>VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, comprendiendo su denominación, naturaleza, ámbito de aplicación, así como, en su caso, la relación directa o indirecta con alguno de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;</p> <p>VIII. - X...</p>	<p>Artículo 190 1. El dictamen que se presenta al Pleno por conducto del Presidente contiene los siguientes elementos:</p> <p>I. - V</p> <p>VI. Método de trabajo, análisis con perspectiva de género, discusión y valoración de las propuestas;</p> <p>VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, comprendiendo su denominación, naturaleza, ámbito de aplicación, así como, en su caso, la relación directa o indirecta con alguno de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;</p> <p>VIII. - X...</p>

Espero haber transmitido el trabajo que se ha realizado en el Senado Mexicano, donde se han aprobado un importante número de reformas, adiciones y nuevas leyes las cuales se han legislado con Perspectiva de Género, es un recorrido largo, con algunos obstáculos pero con buenos resultados, es un esfuerzo que se ha logrado gracias al impulso de la Presidenta de la Comisión y de Senadoras y Senadores comprometidos con el reconocimiento, ejercicio y respeto a los derechos humanos de las mujeres, adolescentes y niñas de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Almeda, Elisabet, *"Corregir y castigar. El ayer y hoy de las cárceles de mujeres"*, Editorial Bellaterra, Barcelona, 2000.
- Beltrán, Elena, *"Justicia, democracia y ciudadanía: las vías hacia la igualdad"*, en Elena Beltrán y Viginia Maquieira (eds.), *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- Bodelón González, Encarna, *"Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales"*, Editorial Didot, Barcelona, 2012.
- Bodelón González, Encarna, *"Mujer inmigrante y sistema penal en España. La construcción de la desigualdad de género en el sistema penal"* en Encarna Bodelon González, y Elizabet Almeda Saramanch, *Mujeres y Castigo: Un enfoque socio jurídico y de género*, Dykinson, Madrid, 2007.
- Bonet Esteva, Margarita, *"Derecho, Historia y corrupción con perspectiva de género, alcance del art. 443.1 del código penal"*, Ed, Dykinson, Madrid 2021
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, 9a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2016
- Facio, Alda, *"Cuando el género suena cambios trae."* (Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal). Ed. ILANUD, San José, 1992.
- Facio, Alda, Fries, Lorena, *"Género y Derecho."* Washington D.C.; Chile; American University, Washington College of law, LOM ediciones La Morada 1999
- Fernández Ruiz, Jorge, *"Derecho Parlamentario"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. México, Ed. UNAM, 2023.
- Jaramillo, Isabel Cristina, *"La Crítica Feminista al Derecho"*, en Robin West, *Género y teoría del derecho*, Bogotá, Siglo de Hombres Editores, Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, Ediciones Uníandes, Instituto Pensar, 2000

- Martínez Alarcón, María Luisa. *"La Evaluación y el Control de las leyes"*. Artículo de apoyo académico. Master en Derecho Electoral, Parlamentario y Técnica Legislativa, 1 de julio de 2024
- Lagarde, Marcela, *"Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas"*, UNAM, México, 2005
- Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, Convención de Belem Do Para, Brasil, 1994
- Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, USA, 1979
- Orozco Gómez, Javier, *"El Poder Legislativo en el Estado Mexicano"*, México, Porrúa, 2005
- Petrova Georgieva, Virdzhiniya, *Tribunales mexicanos y tribunales internacionales: ¿complementariedad o competencia?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- Senado de la República. *"Avances Legislativos Por el derecho a vivir libre de violencias, con igualdad y no discriminación"* Comisión Para la Igualdad de Género. México, 2024
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Caso Cassez*, Amparo Directo 517/2011, 23 de enero de 2013.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: 1a. XXIII/2014, 1ª. Sala, 10ª Época, *Perspectiva de género en la administración de justicia. Su significado y alcances*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación el viernes 07 de febrero de 2014
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1a. XXVII/2017 (10a.), *Juzgar con perspectiva de género. Concepto, aplicabilidad y metodología para cumplir dicha obligación*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 10 de marzo de 2017.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*. México, 2020.

Legislación Mexicana

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Reglamento del Senado de la República

En el marco de los festejos por el bicentenario de la instauración del Senado y el sesquicentenario de su reinstauración, esta obra reúne trabajos provenientes de la especialidad en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, impartida por la Universidad de Castilla-La Mancha en colaboración con el Senado mexicano.

Los ensayos que componen esta obra son fruto de la colaboración de profesionales que trabajan en diversas áreas del Senado, reflejando un esfuerzo conjunto por elevar los estándares del conocimiento legislativo y promover el intercambio de ideas. Estos textos abordan una variedad de temas, como la técnica legislativa, los derechos de los legisladores, las fuentes del derecho parlamentario, la perspectiva de género en la legislación y la evaluación del impacto legislativo.

La diversidad de temas y enfoques destaca la riqueza de ideas dentro del Senado y el firme compromiso de sus integrantes con la mejora del Poder Legislativo, subrayando su relevancia tanto a nivel nacional como internacional. Mediante un análisis crítico, los ensayos proponen caminos innovadores para el desarrollo legislativo futuro, convirtiendo a esta obra en un recurso valioso para comprender mejor las dinámicas y funciones del Senado mexicano.

