

## cabildear



I. Verbo que deriva del sustantivo *cabildo* y éste a su vez del latín *capitulum*, comunidad.

Es sinónimo de *intrigar* y equivale a *cabalar* en portugués; *to lobby*, en inglés; *briguer*, en francés; *intrigieren*, en alemán y *brigare*, en italiano.

Por *cabildear* se entiende la actividad y maña que se realiza para ganarse voluntades en un cuerpo colegiado o corporación (DRAE, 19a. ed.). El uso de intermediarios o promotores para inclinar hacia una cierta tendencia que favorezca intereses personales o de grupo es tan antiguo como la existencia misma del Estado. Podemos encontrar sus rastros en las prácticas legislativas en Roma, Grecia, o cualquiera de los países que han adoptado una estructura formal con un cuerpo legislativo creador de leyes. Con nombres diferentes en cada época y lugar, este tipo de intercesores han utilizado su influencia o conocimientos al servicio de quienes puedan pagar por ello.

II. En la práctica parlamentaria el término se refiere a la acción de negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar a los legisladores a fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico la decisión en la discusión de las leyes. La actividad se desarrolla en casi todos los países donde existe un Congreso, y es ejercida en forma abierta o encubierta.

En los Estados Unidos, el cabildeo es una actividad protegida por la ley, con base en lo establecido por la Primera Enmienda Constitucional, prohibiendo al Congreso dictar leyes que limiten la libertad de expresión o prensa o el derecho de petición del pueblo para la atención de sus quejas. Como resultado, la actividad de los cabilderos se presta para crear un clima de corrupción y conflicto de intereses. Las empresas, los sindicatos, los grupos de población o gobiernos de otros países contratan a los cabilderos para defender sus intereses particulares, lo que no siempre resulta favorable a la sociedad ni cae dentro de la legalidad.

El cabildeo ejerce presión mediante diversos mecanismos: alianzas entre los diferentes grupos de cabilderos, presiones directas sobre los legisladores, sobornos, manipulación de los electores para lograr presiones indirectas, apoyo electoral tanto económico como organizativo, para lograr la elección o la permanencia de los legisladores en su cargo (*vid. supra, acuerdo*).

Los instrumentos del cabildero son el acceso o tráfico de influencia, pero también es importante el conocimiento y la técnica. Se han realizado investigaciones por parte de comités de ética, sin que se hayan logrado resultados para someter a la ley ni a los cabilderos ni a los representantes que reciben obsequios o favores de éstos. Los cabilderos pueden ser consultores políticos, abogados, representantes extranjeros, especialistas legislativos, defensores del consumidor, representantes de asociaciones gremiales o especialistas en asuntos gubernamentales.

III. En el ambiente parlamentario mexicano, la actividad de cabildeo no se reconoce oficialmente, lo que no significa que no exista. La forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo organicen reuniones de trabajo con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inserción o modificación a la ley. La actividad encubierta de cabildeo que se realiza en forma permanente en las Cámaras no se menciona públicamente. En la práctica parlamentaria, este cabildeo puede tener lugar entre los diputados, senadores o asambleístas y/o entre las fracciones o grupos parlamentarios (DAVID VEGA VERA).

### **bibliografía**

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal. Prontuario jurídico*, edición del autor, México, 1989, 1a. ed.  
*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

*El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento*, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

## **calificación**

I. Derivado del latín *qualis* cual y *faceres*, hacer. Significa acción de calificar (DRAE, 19a. ed.).

En alemán *bezeichnung*; inglés y francés *qualification*; italiano *qualificazione* y en portugués *qualificação*.

Para el estudio del derecho, la calificación significa la razón de aplicación de éste. La calificación permite fundar la razón por la que debe y cumplirse la norma. En sentido amplio, la calificación significa la razón implícita del derecho y en sentido estricto, significa la razón metodológica de la norma.

II. En los Estados Unidos, el Congreso tiene la facultad de calificar por sí mismo las elecciones de los representantes y de examinar si quienes fueron electos cumplen los requisitos correspondientes. En caso de que la calificación no fuera favorable al representante electo, este puede inconformarse ante la Suprema Corte de justicia, a quien corresponde la determinación final.

Por lo que se refiere a las elecciones en Italia, de acuerdo con el artículo 17 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la junta de Elecciones, compuesta por 30 diputados que son nombrados por el Presidente una vez que se han constituido los grupos parlamentarios, será la encargada de informar al Pleno de la propia Cámara, con respecto a la regularidad de las operaciones electorales, los títulos de admisión de los diputados y las causas de inelegibilidad o incompatibilidad, formulando las propuestas de convalidación, anulación o caducidad. El término de que la Junta dispone es de dieciocho meses para llegar a las conclusiones pertinentes.

III. Aplicada dentro del contexto jurídico y parlamentario mexicano, el vocablo expresa la determinación de la naturaleza jurídica de una relación. Particularmente en este último ámbito, existen diversos tipos de calificación:

a) La que constituye una parte importante en el proceso de racionalización en la aplicación de la norma;

b) la que lleva a cabo la Cámara de Diputados, verificada en el tiempo posterior a la celebración de elecciones para determinar la validez y legalidad de la elección presidencial;

c) la que califica un delito y que comprende aquellas situaciones previstas en la ley penal y que suponen el incremento de la punibilidad prevista por el legislador, generando con ello nuevos tipos delictivos; y

d) la acción que es realizada para determinar la cuantía de un crédito fiscal a cargo del contribuyente.

Desde el punto de vista parlamentario, la acción que cumple la Cámara de Diputados de erigirse en Colegio Electoral a fin de calificar la validez de la elección del Presidente de la República (art. 74, fracción I de la Constitución Política de México), es la más importante, dado que con ello se



renueva cada seis años el compromiso del país de vivir dentro de un Estado de derecho. Por acuerdo entre los líderes de los partidos políticos, se ha aprobado que esta calificación deje de ser función de la Cámara de Diputados. Esto mismo es aplicable a la función que cumple el Instituto Federal Electoral al calificar las elecciones de diputados, senadores y diputados a la asamblea (DAVID VEGA VERA).

### **bibliografía**

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, 1994.*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.*

*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.*

*El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.*

*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, México, 1994.*

EVANS HUGHES, Charles, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, 2a. ed. en español.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

### **cámara**

I. La palabra *cámara* deriva del latín *camara, camera*, y éste del griego *kamára*, sala abovedada. En la antigüedad se llamaba cámara a la pieza del palacio real donde sólo tenían entrada los gentiles hombres y ayudas de cámara, los embajadores y algunas otras personas de distinción. También se llamaba así a la residencia o corte del rey o del poseedor de algún Estado. Por esta razón a la Ciudad de Burgos, que era la cabeza principal de Castilla se le denominó "*Cámara de Su Majestad*". Por extensión, también se denominó *Cámara* al Consejo o Ayuntamiento de cualquier Ciudad, Villa o lugar.

En otras lenguas se traduce: portugués, *camara*; *chamber*, en inglés; *chambre*, en francés; *kammer*, en alemán; y, *camera* en italiano.

II. Actualmente, con este término se designa el lugar adonde se reúnen los miembros que componen organismos colegiados para tratar los asuntos que les incumben por naturaleza, fines o por disposición legal; igualmente se emplea para referir a los propios organismos colegiados.

De acuerdo al sistema constitucional y al régimen político y representativo adoptado por cada país, ya unicameral o bicamarista, por Cámara se designa uno o alguno de los dos cuerpos de representantes, que integran el Poder Legislativo; así las Cámaras reciben, entre otras, denominaciones tales como: Asamblea Legislativa, Parlamento, Congreso General, Dieta, Legislatura, Cortes, Consejo Federal, Cuerpos Colegisladores o Cámara de Representantes. En Inglaterra, por ejemplo, el Parlamento está integrado por la Cámara de los Lores y la de los Comunes, con independencia de la Corona que técnicamente forma parte del Parlamento; el Congreso Federal Norteamericano, comprende el Senado y la Cámara de los Representantes; en Francia se denomina Parlamento y a veces Congreso, especialmente cuando actúa en Versalles como Asamblea Nacional, para referirse a sus dos Cámaras llamadas Senado y Cámara de los Diputados; en Suiza la Asamblea Federal comprende el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados: el Soviet Supremo Ruso, hasta antes de su desintegración formal, se integraba por el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades. En tanto, en Italia, el Parlamento se forma por

el Senado y la Cámara de los Diputados; y en Portugal existen la Asamblea Nacional y la Cámara Corporativa. En la Alemania de Weimar existía el *Reichstag* y el Consejo del *Reich*; en España las Cortes refieren globalmente a dos Asambleas, cuyos nombres son Senado y Congreso de los Diputados.

Entre los organismos colegiados con funciones públicas que han llevado o llevan el nombre de Cámara, se encuentran:

*Cámara Apostólica.* Presidida por un cardenal con el título de Camarlengo de la Santa Iglesia Romana y asistido por un vicecamarlengo y un auditor general es el organismo pontificio cuya función es cuidar los bienes y derechos temporales de la iglesia y, en forma especial, en el caso de Sede vacante.

*Cámara de Castilla.* En su principio se llamó Cámara porque asistían al despacho en la Cámara o cuarto del rey algunos ministros del Consejo de Castilla, electos por el rey para que le aconsejasen en la resurrección de los negocios que seguían la Corte. En 1588 Felipe II erigió la Cámara el Consejo Supremo, compuesto del Presidente o Gobernador de Castilla y de algunos ministros de él sin número fijo. Esta Cámara proponía al rey nombramientos de personas, para cargos reales, civiles de justicia y religiosos, conocía privativamente de todas las causas y negocios del real patronato, de la convocación a Cortes del reino para juramento de reyes y príncipes herederos; concedía licencias para fundar mayorazgos de dispensas de ley y de privilegios; resolvía los indultos de penas impuestas a varios delitos así como de asuntos de gran consideración y urgencia.

*Cámara de Compensación.* Institución integrada por los bancos y banqueros autorizados, para realizar operaciones activas y pasivas en una plaza determinada, cuya función consiste en liquidar diariamente y por compensación sus obligaciones de crédito y pago recíprocas. Establecida por primera vez en Inglaterra, alrededor del año 1773, debe su origen a la costumbre, que existía entre los cobradores de los bancos en Londres de reunirse a determinadas horas, en un sitio convenido previamente, donde se cambiaban los efectos que tendrían que presentarse los bancos mutuamente, evitando, con tal procedimiento, el traslado de fuertes sumas de efectivo.

Más tarde, un grupo de banqueros adoptó esta práctica para simplificar por el sistema de compensación conjunta (*clearing*), las relaciones de crédito y deuda existentes entre ellos, liquidándolas por transferencia entre las cuentas de los bancos compensadores.

*Cámara de Comptos.* Tribunal de Navarra, que conocía de los negocios de la Hacienda pública.

*Cámara de Diputados.* Es el órgano del Poder Legislativo que se integra por un número variable de representantes populares electos por tiempo determinado, mediante el sistema del sufragio universal, igual directo y secreto, pudiendo ser o no reelegidos. Algunas Cámaras se componen de diputados elegidos en circunscripciones uninominales, por el sistema de mayoría. Otras, se integran con un sistema mixto de representación directa y de representación proporcional. Es regla común, que la renovación de las cámaras de diputados o populares se opere de golpe, es decir su renovación es total.

En Estados Unidos, la Cámara de los Representantes se integra por 415 miembros elegidos, teniendo en cuenta la población, mediante sufragio universal y la duración de su mandato es de dos años y es indisoluble.

La Asamblea Nacional Francesa consta de 612 diputados, elegidos mediante sufragio universal directo, en votación uninominal por distritos. Su mandato dura cuatro años.

En Italia, la Cámara de Diputados se compone de 400 miembros, cuya duración es de cinco años, pudiendo ser disuelta en fecha anterior.



El Parlamento Israelí (el *Nesset*) se compone de 120 miembros elegidos en comicio general nacional, mediante sufragio directo equitativo, secreto y proporcional, con duración de cuatro años, en distritos electorales constituidos de acuerdo con la población.

El Consejo Nacional Suizo, se compone de 187 diputados que son elegidos mediante sufragio directo de varones, por el sistema de representación proporcional y sirviendo de base electoral el cantón o semicantón. La Cámara dura 3 años y no tiene posibilidad de ser disuelta.

La Asamblea Nacional Portuguesa o Cámara Baja, consta de 90 diputados, cuya lista es aprobada por el cuerpo electoral que lo constituyen los cabeza de familia. La Cámara tiene una duración de cuatro años y puede ser disuelta.

En España, la Cámara de Diputados se compone por 470 miembros elegidos por sufragio universal, directo y secreto en circunscripciones electorales y por un periodo de cuatro años de mandato, existiendo la posibilidad de disolución anticipada.

*Cámara de los Comunes.* Es el Cuerpo Legislativo, que en el Parlamento Británico representa los intereses populares y de la burguesía; se compone de 650 miembros entre hombres y mujeres, que son elegidos por el sufragio universal, desde todos los sectores de la comunidad, sin consideración de ingreso u ocupación. De los 650 representantes, 523 se eligen por Inglaterra, 38 por Gales, 72 por Escocia y 17 por el Norte de Irlanda. Actualmente hay 47 mujeres y existen cuatro bancos para representantes de origen negro y asiático. Todos duran cinco años en su mandato y tiene como rasgo personalísimo la representación de las universidades, que se consideran como distritos y designan en total 15 puestos para la Cámara.

*Cámara de los Lores.* También llamada Cámara Alta, tiene un número potencial de 1180 miembros, que en sus actividades se reducen en aproximadamente 900. Su núcleo fundamental vitalicio lo constituye la nobleza; la dignidad del cargo se transmite por la ley de herencia, adquiriéndola y vinculándola en sus sucesiones los que son promovidos a la categoría de Pares del Reino. Se integra por el limitadísimo número de algunos príncipes de la sangre; por los lores nobiliarios que ascienden a casi las 9 décimas partes del total de la Asamblea; 16 pares escoceses elegidos con carácter vitalicio de entre quienes tenían tal rango en el Parlamento de Escocia; 28 pares irlandeses que para cada diputación son elegidos de entre aquellos que formaban el Parlamento de Irlanda; 2 arzobispos y 24 obispos que actúan por razón de su cargo y que son calificados como lores espirituales por contraposición a los llamados lores temporales; y, por último con 3 a 5 lores de relación vitalicia y que trabajan los asuntos judiciales que debe despachar la Asamblea.

*Cámara de Indias.* Erigida por Felipe II en el año 1600, esta Cámara estaba compuesta por los Ministros del Consejo de Indias y ejerció las mismas funciones que la Cámara de Castilla, pero en relación con los asuntos de los dominios de ultramar. Fue suprimida por Felipe III en 1609 y restablecida por Felipe IV en 1644.

*Cámaras de Reunión.* Luis XIV creó estos organismos, para determinar cuáles territorios europeos deberían ser incorporados a Francia, en virtud de la paz de Nimega (1678), en razón de su pertenencia anterior a Francia o por haber dependido de los territorios que así fueron incorporados.

*Cámara del Rey.* En España por Fisco y Cámara del Rey se entendían una misma cosa en sustancia: El Fisco Real. Los privilegios, derechos y penas pecuniarias que concedían o se aplicaban por las leyes en la Cámara del Rey o a la real Cámara se entendía, que se aplicaban o concedían al fisco. Por eso, Gregorio López dice: Nota *cameram regiam idem esse quod fiscum*. Glosa, número 1 de la Ley 33 del título 13 parte 5a.



**Cámara de Senadores.** Órgano del Poder Legislativo que cumple las funciones que le atribuye el sistema constitucional; en los sistemas republicanos, originalmente fue compuesta por senadores elegidos en forma indirecta, quienes tenían la función de representar en el Congreso Federal los intereses del Estado Federado. Hoy en día, en muchos países la elección de los Senadores se realiza en forma directa y esta Cámara sirve de contrapeso al ejercicio de las facultades que ejerce la Cámara de Diputados, al incorporarla en el sistema del procedimiento para la formación de la ley, en dos instancias o cámaras: Cámara de Origen y Cámara Revisora, indistintamente.

**Cámara Imperial.** En el Imperio Sacro Romano era la Suprema Autoridad Judicial, establecida en 1495 por Maximiliano I y suprimida en 1806. Originalmente su sede estuvo en Frankfurt y a partir de 1693 en Wetzlar. Erigida por Felipe II en el año 1600, esta Cámara estaba compuesta por los ministros del Consejo de Indias y ejerció, las mismas funciones que la Cámara de Castilla, pero en relación con los asuntos de los dominios de ultramar. Fue suprimida por Felipe III en 1609 y restablecida por Felipe IV en 1644.

**III.** México está constituido como república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero que se unen en una Federación cuyos principios de organización, estructura, atribuciones y competencias están fijados en la Constitución General. Este sistema federal adoptado, permite la eficaz integración, coordinación, equilibrio y armonización entre los dos órdenes públicos existentes: el propio de la Federación y el de cada uno de los estados federados.

El artículo 50 de la Constitución vigente, promulgada en 1917, determina que el Poder Legislativo federal se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores, estableciendo así un sistema bicameralista.

La integración de cada Cámara se realiza mediante elecciones generales (cada tres años para los diputados y cada seis para los senadores) cuyo sistema de reglas electorales facilita la participación de ciudadanos y partidos, bajo principios de mayoría relativa y de representación proporcional, cuyos efectos se traducen en la composición final de las propias Cámaras: en la de Diputados 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional; la Cámara de Senadores se integra por un total de 128 senadores, dos elegidos en cada estado y en el Distrito Federal, según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Las facultades de las cámaras federales pueden agruparse en cuatro grupos de actividad:

- a) Las que les corresponden como Congreso General (art. 73 constitucional) que cada Cámara ejerce separada y simultáneamente;
- b) las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras que se ejercitan separada pero no sucesivamente (arts. 74 y 76 constitucional);
- c) aquellas que les corresponden como Congreso, como asamblea única, cuyas funciones se ejercen conjunta y simultáneamente para asuntos tales como la apertura y clausura de sesiones (art. 69), la designación de Presidente a falta del titular (arts. 84 y 85), y para recibir la protesta del Ejecutivo al tomar posesión (art. 87);
- d) por último, aquellas facultades que sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separada y no sucesivamente por ser comunes para ambas (art. 77).

Respecto al régimen interior de los estados federados, que se organizan bajo los principios de igualdad, libertad y autonomía para darse sus propias leyes constitucionales, con la exclusiva limitante de ceñirlas a las bases aprobadas en la propia Constitución Federal, existe un órgano colegiado integrado por diputados locales que recibe el nombre de Legislatura, Congreso o

Asamblea, según le denomine y establezca la Constitución de cada Estado (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### ***bibliografía***

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

*Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, 3a. ed.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, 5a. ed.  
*Enciclopedia Jurídica Omeba*, Driskill, Argentina, 1985.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", en *Poder Legislativo en la Actualidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

*La Política*, bajo la dirección de Juan Ontza, Mensajero, Bilbao, España, 1980. Colección Ideas/Hombres.

MARTÍNEZ SILVA, Mario, Coordinación de *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Públicas, México, 1978.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976.

SALA, Juan, *Ilustración del Derecho Real de España*, José María Andrade, México, 1852, t. I.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1980, 17a. ed.

### ***cámara alta***

I. Respecto al vocablo cámara, véase *cámara*. *Alta* es un adjetivo derivado del latín *altus*, que significa levantado, elevado (DRAE, 19a. ed.) (*vid. infra, cámara de los lores*).

En otros idiomas se dice: alemán *hoch*; francés *haut*; inglés *high*; italiano y portugués *alta*.

II. En el medio parlamentario, cuando existen dos cámaras integrando el Poder Legislativo, el término se emplea para diferenciar a uno de los órganos, cuya composición es diferente a la Cámara de Diputados o de Representantes. De acuerdo con el sistema político de cada país, para integrar este tipo de cámara deben ser considerados factores distintos de aquellos que llevan al Poder Legislativo a los representantes populares que son elegidos mediante el voto. En los países en los que el ejercicio parlamentario se desarrolla desde la Cámara Alta, los factores que inciden en su conformación son, entre otros: la condición nobiliaria, la designación regia o ejercida por el Poder Ejecutivo, la jerarquía social o intelectual, la capacidad rentística o méritos ganados al servicio del gobierno. Esto confiere al término "Cámara Alta" una connotación de superioridad sobre el órgano de representación popular.

Aun cuando en la época moderna la designación de los miembros de la Cámara Alta no obedezca estrictamente a los criterios mencionados, el término se emplea para designar a los representantes que han sido seleccionados o elegidos por razones diferentes al número de votantes. En los regímenes federalistas, tal denominación se asigna generalmente a los representantes de las entidades federativas, a quienes se confiere un tratamiento de mayor consideración que a los representantes populares.

En Inglaterra la *cámara alta* recibe el nombre de Cámara de los Lores y, aun cuando no son exactamente sinónimos, por sus funciones, el nombre equivalente en Estados Unidos, Francia e Italia, es el de Senado. Otros títulos que se le dan son: en Suiza, Consejo de los Estados; en España Senado; en Japón, Cámara Alta o Cámara de Consejeros; Canadá, Australia y Nueva Zelanda utilizan también el nombre de Senado; y Alemania, *Bundesrat* o Cámara de Representantes de los Estados Federados.



III. En el sistema político mexicano no existe un órgano legislativo que esté constituido por designación de quien ejerce el Poder Ejecutivo ni por razones de diferenciación clasista, intelectual o de otro tipo. En la historia de México se dio un intento en el constituyente de 1823-1824, cuando un legislador propuso el establecimiento de una cámara que estuviera integrada por hombres de probidad, madurez y calma. En ese mismo momento, también se pretendió que dicha cámara tuviera la facultad tanto de iniciar leyes como de revisarlas.

En los medios periodísticos se utiliza comúnmente el término Cámara Baja para referirse a la Cámara de Diputados, por lo que se ha extendido el empleo de Cámara Alta como equivalente de la Cámara de Senadores, aunque ambas tienen la misma jerarquía constitucional.

En opinión de algunos juristas mexicanos, la denominación de Cámara Alta es impropia para designar al Senado de la República y el término constituye un resabio de las constituciones centralistas, que otorgaban a esta Cámara la función de revisar las leyes aprobadas por la Cámara de Diputados (DAVID VEGA VERA).

#### **bibliografía**

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

*El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento*, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

*Gran Enciclopedia del Mundo*, Durván, Bilbao, 1970, 1a. reimp.

ROBB A., Louis, *Dictionary of Legal Terms*, Limusa, México, 1982, 12a. reimp.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

#### **cámara baja**

I. (*Vid. supra, cámara*). Con respecto al adjetivo *baja*, deriva del latín *bassus*, bajo. Designa al órgano legislativo integrado por representantes populares electos mediante sufragio (DRAE, 19a. ed.), cámara de diputados, cámara de representantes, cámara de los comunes.

El vocablo *baja* se traduce a otros idiomas: *fallen, sinken* en alemán; *baisse* en francés; *fall* en inglés, *ribasso, diminuzione*, en italiano y *banxa* en portugués.

El proceso de acuñación del concepto Cámara Baja, está ligado a la evolución de orden histórico político de los diversos países en los que su sistema parlamentario o legislativo quiere destacar la diferencia de composición que existe entre esta cámara, integrada por representantes provenientes del pueblo y otra que se considera de orden superior, cuyos integrantes han sido designados por otros criterios (*vid. supra, bicamalismo, cámara alta*).

II. El término se aplica como equivalente de Cámara o Asamblea de Representantes o Cámara de Diputados de acuerdo con los usos en cada país. La actuación de estos representantes está muy vinculada a las luchas electorales y a las presiones populares. Generalmente, se conoce como Cámara Baja al organismo parlamentario en donde están representados los sectores populares de población, que han elegido por sufragio en elección a quienes expresarán sus intereses.



En otros ámbitos legislativos a los órganos que representan al pueblo se les asemeja con cámara baja, aunque el sentido y el espíritu de su creación no sean realmente semejantes. En Estados Unidos se designa como Cámara de Representantes; en Francia y en Italia, Cámara de Diputados; en Suiza Consejo Nacional; en España Congreso de los Diputados; en Japón Cámara de Diputados; Canadá, Australia y Nueva Zelanda, Cámara de los Comunes; y Alemania, *Bundestag* o Asamblea Parlamentaria de Diputados.

III. En México el concepto Cámara Baja se emplea como sinónimo de Cámara de Diputados. Cabe señalar que en un sentido jurídico técnico dentro de la legislación mexicana, la denominación resulta impropia, dado que el sentido de Cámara de Diputados es el agrupar a representantes del pueblo de México, en el que se reconoce constitucionalmente reside la soberanía nacional y dimana todo poder público, que se instituye para su beneficio (art. 39 de la Constitución mexicana). La connotación popular de cámara baja contiene de hecho una interpretación despectiva, al diferenciarla de cámara alta, pero no es aplicable al caso de México, donde la Cámara de Diputados es el órgano en el que se expresa el poder del pueblo (DAVID VEGA VERA).

#### **bibliografía**

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

*El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento*, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

ROBB A., Louis, *Dictionary of Legal Terms*, Limusa, México, 1982, 12a. reimpr.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

### **cámara de diputados**

I. Término compuesto por las palabras Cámara (*vid. supra, cámara*) y diputados, del latín *deputare*, que significa destinar o elegir.

*Diputado* se traduce en inglés *deputy* o *representative*; en francés, *député*, en alemán, *abgerodneter*; en italiano *deputato*, y en portugués *deputado*.

II. En los diversos sistemas representativos, ya sean de régimen bicameral o unicameral, la Cámara de Diputados, se integra por el siguiente número de miembros y tiene estas denominaciones: en el Parlamento Inglés (650, *House of de Commons*), en las Cortes Españolas (350, Congreso de los Diputados), en el Congreso Norteamericano (435, *House of Representatives*), en el Parlamento italiano (630, *Camera dei Deputati*), en el Parlamento Francés (577, *Assemblée Nationale*), en el Parlamento Canadiense (295, *House of Commons*), en la Dicta Imperial (511, Cámara de Representantes), en el Parlamento Alemán (662, *Bundestag*), en Dinamarca (354, *Folketing*), en el Parlamento de Nueva Zelanda (97, *House of Representatives*), en Turquía (450, La Gran Asamblea Nacional), en el sistema Holandés de los Estados Generales (150, *Tweede Kamer* o Segunda Cámara); en Finlandia (200, Parlamento Unicameral), en el Parlamento Australiano (130, *House of Representative*), en Israel (120, Knesset), en el reino de Tailandia (*House of Representatives*), en Bélgica (*Chambre des Représentants*), y en Argelia (Asamblea Popular Nacional); y en casi toda América Latina con el nombre de Cámara de Diputados: Argentina (254, Cámara de Diputados de la Nación), Brasil (479, *Câmara dos*

*Deputados*), Colombia (Cámara de Representantes), Costa Rica (57, Asamblea Legislativa), Cuba (Asamblea Nacional del Poder Popular), Chile (120), Ecuador, El Salvador, Guatemala (100, Congreso de la República), Honduras, Nicaragua (90, Asamblea Nacional de la República), Panamá (67), Paraguay (60). Perú (180). República Dominicana (Uno por cada 60,000 habitantes, Congreso de los Diputados), Uruguay (99); Venezuela, Bolivia, Ecuador y El Salvador (Cámara de Diputados); en el Parlamento Jamaicano (42, *House of Representatives*).

De acuerdo con las peculiaridades de cada sistema político y constitucional, el pueblo elige a sus Diputados por la vía del sufragio directo, universal y secreto, bajo sistemas de mayoría relativa, representación proporcional o mixto.

Todas las Cámaras de Diputados tienen órganos de dirección, administración y resolución jurisdiccional. Los primeros son la Asamblea General, la Mesa Directiva, los grupos Parlamentarios y los órganos dedicados al trabajo de dictamen legislativo denominados comisiones o comités, cuya composición se basa sobre una integración plural de las diferentes corrientes políticas que componen el cuerpo legislativo. Paralelamente y para el cumplimiento de las diversas atribuciones o resoluciones que la propia Asamblea determina, tienen facultades para crear comisiones especiales o transitorias, mixtas, jurisdiccionales, permanentes, ultrapermanentes o de cualquier otra índole.

Para la ejecución de sus trabajos disponen de periodos de sesiones, que en estricto sentido, son los tiempos reglamentados por la Constitución que se denominan:

- a) Periodos ordinarios, los cuales se llevan a cabo una o dos veces al año, según el sistema adoptado por cada país; y
- b) aquellos que, como excepción, son llamados periodos extraordinarios, cuya duración depende de las circunstancias o asuntos que allí se traten.

En general, el trabajo especializado de las Cámaras de Diputados consiste: en la formación, reforma o modificación y en la abrogación o derogación de las leyes.

Por sus relaciones con los otros poderes del Estado ejercen funciones de colaboración, coordinación control y protocolo.

Las funciones básicas de las Cámaras de Diputados se pueden resumir, de la siguiente manera:

- a) Función propiamente legislativa;
- b) hacendarias, financieras y de carácter presupuestal;
- c) de fiscalización superior sobre el Ejecutivo;
- d) electorales;
- e) jurisdiccionales;
- f) de investigación sobre otros poderes;
- g) de representación política; y
- h) funciones políticas en general.

Para proteger la integridad de la Asamblea y la seguridad de cada uno de sus miembros, todos los ordenamientos constitucionales o los reglamentos propios de las Cámaras de Diputados,



establecen un sistema de incompatibilidades para ejercer una función distinta a la de la representación popular así como de privilegios o inmunidades, denominado fuero legislativo.

Para ser Diputado, la legislación exige el cumplimiento de ciertos requisitos, tales como el origen de la nacionalidad, la edad mínima, el ejercicio de los derechos de ciudadano, la fijación de un domicilio o lugar de residencia; en algunos lugares, cierto grado de instrucción o relación económica; correlativamente, existen limitaciones para acceder al cargo, tales como no ser militar en activo, eclesiástico, funcionario de otro poder o estar privado de la libertad o de los derechos ciudadanos, entre otras.

La duración del cargo de Diputado varía desde los dos hasta los cinco años. El principio de reelección es admitido y prohibido, según el sistema político en que se aplica.

**III.** En México, la Cámara de Diputados es uno de los dos órganos en que se divide el Congreso de la Unión, en el orden federal; en tanto que, los poderes legislativos de los estados federados son unicamerales y reciben la denominación de Legislatura, Congreso o Cámara y, en el Distrito Federal, Asamblea legislativa.

*Integración.* La Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y de 200 diputados que son electos según el principio de representación proporcional, votados hasta en cinco circunscripciones plurinominales mediante el sistema de listas regionales.

*Requisitos.* Para ser diputado deben reunirse las siguientes calidades:

- a) Ser ciudadano mexicano, por nacimiento y en el ejercicio pleno de sus derechos;
- b) tener 21 años cumplidos el día de la elección;
- c) ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección, además, si se es candidato de representación proporcional, para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda o estar vecindado legalmente en ella;
- d) no estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella;
- e) no ser alto funcionario del ejecutivo o del Poder Judicial, ni Gobernador en ejercicio;
- f) no ser ministro de algún culto religioso; y
- g) no ser Diputado Federal propietario o suplente en ejercicio.

*Elección.* El proceso para la elección de los diputados, se rige por las bases y procedimientos que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

*Prerrogativas.* Son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos, no pueden ser reconvenidos por ellas y corresponde al Presidente de la Cámara velar por el respeto al fuero constitucional del diputado y defender la inviolabilidad del recinto a donde se reúnen a sesionar; ninguna autoridad puede ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre las personas o bienes de los diputados en el interior de su recinto parlamentario.

*Quórum.* La Cámara de Diputados no puede abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros, es decir, se requiere de un quórum mínimo para que

funcione válidamente, ya sea para su instalación o para la toma de decisiones durante los procesos legislativos o para cualquier otra resolución (votaciones).

**Periodos de sesiones.** La Cámara funciona simultáneamente con la Cámara de Senadores, durante dos periodos ordinarios de sesiones:

- a) El primero que se inicia el día 1o. de septiembre de cada año y no puede prolongarse sino hasta el día 15 de diciembre del mismo y, por excepción cada seis años, cuando el Presidente de la República inicia su encargo;
- b) el segundo periodo que se inicia a partir del 15 de marzo y no puede prolongarse más allá del 30 de abril del propio año. Las dos cámaras pueden acordar, en su caso el término de las sesiones antes de las fechas indicadas.

La Cámara de Diputados, puede ser convocada por la Comisión Permanente del Congreso a celebrar periodo extraordinario de sesiones, cuando se la convoque como parte integrante del propio Congreso; o cuando se trate de un asunto exclusivo de ella; pero en ambos casos sólo se ocupará del asunto o asuntos que la propia Comisión Permanente someta a su conocimiento y que deben ser expresados en la convocatoria respectiva.

**Sesiones.** Las sesiones que realiza la Cámara de Diputados se clasifican en:

- a) Ordinarias, que se celebran durante los días hábiles de cualquier periodo constitucional.
- b) extraordinarias, que tienen lugar:
  - i) Durante los periodos extraordinarios;
  - ii) en los días feriados, dentro del período ordinario;
  - iii) a convocatoria del Presidente de la Mesa Directiva, porque ocurriere algo grave;
  - iv) las de carácter secreto;
  - v) las que se llevan a cabo para tratar la ausencia o falta, absoluta o temporal, del Presidente de la República;
- c) públicas, cuando se permite la asistencia del público a presenciarlas;
- d) secretas, cuando sólo intervienen los miembros de la Cámara;
- e) permanentes, que se llevan a cabo por determinación de la Asamblea; y
- f) prorrogadas, que son aquéllas que una vez agotado el tiempo de la sesión ordinaria, se extienden por voluntad de la Asamblea.

El recinto de la Cámara de Diputados es inviolable. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso al mismo, salvo con permiso del Presidente de la Cámara o de la Comisión Permanente, bajo cuyo mando deberá quedar. Pero si alguien intenta introducirse por medios violentos al recinto, el Presidente de la Cámara puede solicitar el auxilio de la fuerza pública, para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y la inviolabilidad del recinto parlamentario.

**Autonomía reglamentaria.** El artículo 70 de la Constitución, faculta al Congreso para expedir la ley que regula su estructura y funcionamiento internos; y para determinar 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 su Cámara. Con esta base legal se publicó la ley orgánica del Congreso General, misma que, por autonomía del propio Poder Legislativo no fue revisada, ni vetada ni promulgada por el titular del Poder Ejecutivo.

*Autonomía de gobierno.* La propia Constitución, dentro de las facultades que concede a cada una de las cámaras (art. 77), faculta a la de Diputados para organizar su régimen interior de gobierno, dictando las resoluciones económicas relativas así como para nombrar a los empleados de su Secretaría y para hacer el reglamento interior de la misma.

*Autonomía financiera.* De acuerdo con lo previsto por el artículo 74 fracción IV de la Constitución, corresponde a la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el cual existe un capítulo correspondiente al Poder Legislativo, ya que el Presupuesto del Congreso forma parte del Gasto Público Federal.

Corresponde al Comité de Administración de la Cámara elaborar, junto con la Tesorería, el proyecto de presupuesto anual, ponerlo a consideración del pleno para su aprobación y remitirlo por el conducto legal competente al Ejecutivo, para el efecto de que se integre al Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, tal y como lo previene la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. Los fondos que suministra el ejecutivo, son administrados por la Tesorería.

*Órganos internos.* La Cámara para la organización de su trabajo, cuenta con diversos órganos que se pueden clasificar en:

- a) De gobierno;
- b) de proceso legislativo; y
- c) de administración.

Dentro de los primeros se encuentran la Asamblea en pleno, la Mesa Directiva, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Propia Contaduría Mayor de Hacienda en su calidad de órgano dictaminador de la Cuenta Pública y las Fracciones Parlamentarias. Son órganos del proceso legislativo, la propia Asamblea, las Comisiones de Dictamen Legislativo, la Comisión de Corrección de Estilo, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y la Oficialía Mayor. Por último, son órganos de carácter administrativo, el Comité de Administración y la estructura burocrática que apoya el trabajo de los órganos de Gobierno, las Comisiones de Dictamen Legislativo, la Oficialía Mayor y las demás dependencias al servicio de la Cámara.

*Comisiones.* La Cámara de Diputados tiene diversas comisiones que se clasifican como:

- a) ordinarias;
- b) permanentes;
- c) de dictamen legislativo;
- d) jurisdiccionales;
- e) de investigación; y
- f) especiales.

Las comisiones ordinarias son, en primer lugar la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, 39 Comisiones de Dictamen Legislativo, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor

de Hacienda y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Son de carácter definitivo, funcionan para toda la Legislatura y sus integrantes duran en el cargo tres años. La competencia de las Comisiones Ordinarias de Dictamen Legislativo, es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal así como de las normas que regulan el funcionamiento y trabajo de la Cámara de Diputados.

Conforme a la Ley Orgánica del Congreso (art. 43), las Comisiones Ordinarias de Dictamen Legislativo son las siguientes: Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Consumo y Servicios; del Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación; Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y de Vivienda.

Las Comisiones Ordinarias se integran durante el mes de septiembre del año en que se inicia la Legislatura.

Por la importancia de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, al iniciarse los trabajos de cada Legislatura, esta Comisión deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara.

Las Comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio, cuando así lo acuerda la Cámara y conocen específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.

La Cámara puede crear Comisiones o Comités conjuntos con la participación de miembros de la Cámara de Senadores, para atender asuntos de interés común.

Para que el trabajo de las comisiones resulte eficaz, se establece que el número de sus integrantes no sean mayor de 30 Diputados que son elegidos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Por ser las Comisiones órganos de dirección política, su integración se rige por el principio de que en ellas se encuentran representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las Presidencias como en las Secretarías correspondientes, tomándose en cuenta para el efecto, la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario.

Las Comisiones reglamentarias tienen su origen y fundamento en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Las Comisiones de carácter especial o transitorio, se forman por acuerdo de la Asamblea.

Debido a la dinámica de los acontecimientos de la sociedad y del trabajo político, que realizan las diferentes fracciones parlamentarias como representantes de la voluntad electoral, de las diversas corrientes de opinión acreditadas en el seno de la Cámara de Diputados en lo particular y del Congreso en lo general, hoy en día en México se han creado por ley especial un nuevo tipo de comisiones, cuyas funciones de gran trascendencia exceden el trabajo ordinario parlamentario ya que actúan, incluso, fuera de los marcos y actividades tradicionalmente reservadas como atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados. Estas comisiones tienen una importancia y una jerarquía política de gran alcance. Entre los ejemplos más recientes se encuentra la constitución de las Comisiones:



a) De Concordia y Pacificación que actúa mediando entre las fuerzas involucradas en el conflicto del Estado de Chiapas;

b) la Comisión para la Reforma del Estado que actúa nacionalmente en la búsqueda de proposiciones y negociando la viabilidad de las propuestas de los diversos grupos y partidos políticos nacionales.

Esta positiva práctica, se traduce en el fortalecimiento del mandato representativo de los diputados y constituye un instrumento plural de gran eficacia para la reducción de diferencias, asimilación de criterios y opiniones comunes y la construcción de los marcos jurídicos necesarios, para que las leyes resultantes tengan la legitimidad y la legalidad indispensables para su cabal aceptación y cumplimiento.

Por último, la Cámara de Diputados cuenta para su funcionamiento administrativo con Comités; cada uno tiene atribuidas funciones específicas que corresponden a su propia denominación. Tales son: de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y el del Instituto de Investigaciones Legislativas.

*Proceso Legislativo.* Toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto; las de la Cámara de Diputados de decreto general y de decreto particular.

El proceso Legislativo se puede iniciar, indistintamente, ante cualquiera de las dos cámaras del Congreso, pero en tratándose de los Presupuestos de Ingresos y Egresos, sólo pueden iniciarse ante la Cámara de Diputados.

La formación de las leyes tiene las siguientes etapas:

a) Presentación de iniciativa;

b) dictamen de comisiones;

c) discusión o debate;

d) aprobación y sanción;

e) remisión al ejecutivo, cuando se trata del ejercicio de facultad exclusiva o, en su caso, a la colegisladora para que inicie el proceso de revisión de la ley;

f) promulgación;

g) e inicio de vigencia.

*Funciones.* La Cámara de Diputados tiene atribuidas las siguientes funciones: la propiamente legislativa; la hacendaría, financiera y presupuestaria; la de fiscalización superior sobre el ejecutivo; la electoral; la jurisdiccional; la de investigación sobre los organismos y entidades que componen la administración pública descentralizada; las funciones de representación pública; las funciones políticas; y, las de dictar resoluciones formalmente legislativas pero materialmente administrativas (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

#### ***bibliografía***

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

*Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, 3a. ed.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, España, 1970.  
*Enciclopedia jurídica Omeba*, Driskill, Argentina, 1985.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La función actual del Poder Legislativo en el Poder Legislativo en la actualidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, 1a. ed.

*La Política*, Bajo la dirección de Juan Ontza, Mensajero, Bilbao, España, 1980. Colección Ideas/Hombres.

MARTÍNEZ SILVA, Mario, Coordinación de *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Públicas, México, 1978, 1a. ed.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, 1a. ed.

SALA, Juan, *Ilustración del Derecho Real de España*, José María Andrade, México, 1852, t. 1o.

### **cámara de los comunes**

I. (*Vid. supra, cámara, cámara baja, bicamariismo*). La voz *comunes* es el plural del adjetivo *común*, derivado del latín *communis*, comunidad.

La traducción de *comunidad* a otras lenguas es: alemán *gemeinschaft, köperschaft*; francés *communaute*; inglés *community*; italiano *comunità*; y portugués *comunidade*.

El vocablo compuesto viene de la expresión "el común de las gentes", es decir, la mayor parte de la gente, todo el pueblo de cualquier provincia, ciudad, etc. Otras acepciones del término común son: bajo, vulgar, de inferior clase; corriente y admitido de todos. De ahí que al establecerse el sistema bicameral, *cámara baja* o *de los comunes*, se identificara como aquella compuesta por los representantes de la comunidad conforme a un criterio clasista, como los portavoces de la clase baja, no instruida, por contraposición a la cámara alta o de los nobles.

II. La Cámara de los Comunes es el órgano legislativo del sistema bicameral inglés que es electo popularmente. Los miembros de dicha Cámara son los representantes del pueblo. Se compone de 650 representantes, correspondiendo 523 curules a Inglaterra, 72 a Escocia, 38 a Gales y 17 a Irlanda del Norte. La Cámara de los Comunes tiene facultad exclusiva de imponer impuestos y asignar los recursos a los diferentes ministerios y a los servicios públicos. Sus miembros son elegidos por un periodo máximo de seis años. Por una convención establecida en el siglo XX el primer ministro inglés es siempre un miembro de la Cámara de los Comunes.

En Canadá la Cámara de los Comunes es también un organismo cuyos integrantes son electos cada cinco años por el pueblo. Se compone de 295 diputados cuyo poder tiene un gran peso en la vida política del país.

Otros países que utilizan el nombre de Cámara de los Comunes son Australia y Nueva Zelanda.

III. En México, la Cámara de los Comunes no tiene antecedente propio aunque doctrinalmente equivale o puede identificarse con la Cámara de Diputados (DAVID VEGA VERA).

### **bibliografía**

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

*Enciclopedia Barsa*, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

*Encyclopaedia Britannica*, Chicago, USA, 1989, 15a. ed.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.



ROBB A., Louis, *Dictionary of Legal Terms*, Limusa, México, 1982, 12a. reimp.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

## **cámara de los lores**

I. (*Vid. supra, cámara, cámara alta*). La palabra *lores* es el plural del vocablo inglés *Lord*, que se traduce al español como señor.

*Lord* es el título que se da en Inglaterra a los miembros de la primera nobleza.

II. La Cámara de los Lores es la cámara alta del sistema bicameral inglés. Sus integrantes se identifican como Pares del Reino o Lores. Los Pares Hereditarios, que son la mayoría, son miembros de la nobleza y los Pares Vitalicios son personajes destacados de la vida pública: el alto clero y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de Inglaterra, nombrados en agradecimiento por sus servicios públicos. Aunque el número de miembros asciende a 1,200, sólo están activos 900.

Actualmente el poder de la cámara de los Lores es muy limitado, su función más usual es revisar los proyectos de ley poco detallados en la Cámara de los Comunes y conocer en primera instancia aquellos proyectos poco controvertidos que posteriormente pasarán a la revisión de la misma. Si bien puede efectuar observaciones a los proyectos, no tiene el poder para evitar que entre en vigencia una ley votada y aprobada conforme a los procedimientos legislativos por la cámara baja.

III. En el sistema parlamentario de México, no existe un órgano similar, aunque históricamente se registran dos momentos en los que se intentó establecer un sistema legislativo con tales características. Esto ocurrió en 1836 y en 1843 con las constituciones de carácter centralista, cuya tendencia era crear un gobierno monárquico en donde tuvieran preponderancia las clases preparadas y todos aquellos grupos que deseaban salvaguardar los fueros y privilegios tradicionales (DAVID VEGA VERA).

## **bibliografía**

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

*Enciclopedia Britannica*, Chicago, USA, 1989, 15a. ed.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

ROBB A., Louis, *Dictionary of Legal Terms*, Limusa, México, 1982, 12a. reimp.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

## **cámara de origen**

I. Voz compuesta de los vocablos latinos: a) *camara*, que alude a una sala o lugar cerrado a donde se reúnen a sesionar un grupo de personas para tratar los asuntos públicos, y b) *origo-ginem*, que tiene entre otros significados el de principio, manantial, causa o raíz; también, el punto de partida del cual se cuentan ciertas magnitudes o procesos.

La traducción de la palabra *origen* en otros idiomas es la siguiente: en inglés, *origin*; francés, *origine*; en portugués, *origem*; alemán, *ursprung*; e italiano, *origine*.

II. El antecedente de que ante las cámaras se puedan tramitar asuntos de la misma naturaleza, permitiendo que el titular del derecho de iniciativa determine ante cuál quiere hacerlo, proviene de la regla clásica de la monarquía que indicaba que las cámaras habrían de funcionar al mismo tiempo, pero no juntas ni en presencia del rey porque si trabajan unidas, irían en contra del principio de la dualidad de la función parlamentaria, así como que, si lo hicieran frente a la autoridad monárquica, se restaría autonomía y libertad a su deliberación. Además, porque la composición de cada Cámara, obedecía a ciertos intereses que no siempre son plenamente aceptados por la otra.

En los países con sistema bicameral, el término se adjudica al órgano del Poder Legislativo que se haya encargado de conocer y elaborar en una primera instancia cualquier proyecto o iniciativa de ley o decreto, cuya resolución no sea facultad exclusiva de dicho órgano. Indistintamente pueden fungir como cámara de origen la de diputados o representantes, o la de senadores. En algunos países la facultad de ser cámara de origen se reserva para algunos asuntos a una u otra de las cámaras.

En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela tienen establecido el régimen de dos Cámaras; en tanto que en Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, han adoptado el régimen unicameral.

Esta regla introduce aparte del concepto de unidad del congreso, el concepto de "simultaneidad", que significa que por lo general las dos cámaras deben trabajar separadas, cada una desde su recinto, pero coordinadas por las bases que fijan los ordenamientos jurídicos durante toda la legislatura, es decir, durante todo el periodo constitucional o formal dentro del cual deben desarrollar y cumplir con sus funciones.

Dentro de este esquema operativo, se acepta que la cámara que inicialmente toma conocimiento de una proposición legislativa, se denomina Cámara de Origen porque en ella y en primera instancia se conocen, discuten y aprueban los proyectos o iniciativas de ley o decreto, es decir, porque órgano colegiado resuelve en primer término; en tanto que a la segunda procedimiento llevado en la Cámara Revisora.

Con este sistema se introducen medios de control interno sobre los actos aprobatorios del Congreso, respecto de la legalidad del primer procedimiento aprobatorio seguido en la cámara de origen, como el de revisión del segundo procedimiento llevado en la Cámara Revisora. El acto formal del reconocimiento a que fueron legítimos y legales ambos procedimientos se acredita cuando los presidentes de ambas mesas directivas firman la ley que se envía al ejecutivo para su promulgación.

III. Para explicar la existencia de la llamada Cámara de Origen, es necesario referir que el sistema procesal legislativo mexicano se integra por varias etapas:

- a) Principia con la recepción de la iniciativa de ley;
- b) se informa al pleno de su recepción y se lee la iniciativa imponiéndole turno de envío a la comisión o comisiones competentes para que produzcan el dictamen legislativo;
- c) dictaminada por la comisión se asigna fecha para su discusión;
- d) se lee el dictamen y se organiza el debate sobre dos aspectos: el general y el particular;



e) cumplida la discusión y aprobado el dictamen se procede a enviar el expediente del procedimiento seguido a la Cámara que habrá de fungir como Revisora.

La Cámara de Origen vuelve a tener intervención sólo cuando la Cámara Revisora le devuelva su Proyecto desechado total o parcialmente, para el efecto de que proceda a revisar sólo lo que no fue aprobado por la segunda Cámara. En este caso, la Comisión que primero intervino debe analizar las objeciones planteadas y formular un dictamen sobre las mismas, aceptándolas o rechazándolas. Si las acepta, debe aprobar lo dictaminado y remitir la ley al Ejecutivo; si insiste en su primer punto de vista, debe aprobar el dictamen para devolverlo a la segunda Cámara, la cual volverá a discutirlo. Si la segunda insiste en sus objeciones, entonces debe enviar la ley al Ejecutivo para que éste promulgue el texto en el cual ambas cámaras estuvieron de acuerdo, reservando lo controvertido para un nuevo periodo de sesiones.

En resumen: de hecho la cámara de origen se convierte en revisora de las objeciones que le formule la (formalmente Revisora) segunda cámara pudiendo llevar a cabo estas nuevas acciones:

- a) Aprobar totalmente el texto resuelto y propuesto por la cámara revisora;
- b) no estar de acuerdo total o parcialmente con ello;
- c) insistir en el texto que originalmente aprobó; y
- d) proponer reformas o modificaciones al texto aprobado por la Cámara Revisora.

Dentro del sistema de autocontrol de los actos de aprobación de leyes o decretos entre ambas cámaras el Poder Ejecutivo interviene como instancia reguladora para el caso de conflicto de criterios y como instancia para suspender la promulgación y publicación de la ley (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### ***bibliografía***

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel. Concepto: Cámara Revisora, en *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

MADRAZO, Jorge, Cámara de Origen, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1989, 1a. ed.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1978, 16a. ed.

### ***cámara de representantes***

I. (*Vid. supra, cámara, asamblea de representantes*). Representante deriva del latín *representare*, representar.

II. Se denomina de esta forma a los órganos parlamentarios que ejercen funciones típicas de representación popular. El régimen representativo de un país se adopta en contraposición al régimen hereditario o vitalicio en los cargos del gobierno.

Cámara de Representantes es la denominación que recibe uno de los órganos en que se divide el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica. Dicho órgano representa la voluntad del pueblo, que elige directamente a sus miembros. La Cámara se compone de 435 miembros, quienes, entre otros requisitos, deben tener una edad mínima de 25 años, por lo menos siete años de ciudadanía norteamericana y ser residentes del estado por el que pretenden ser electos. La Cámara comparte

con el Senado las responsabilidades en la formación de la ley. La Constitución de los Estados Unidos de América le otorga facultades exclusivas entre las que destacan el derecho de iniciar juicios de acusación contra funcionarios y lo relativo a los ingresos públicos. La Cámara realiza su trabajo legislativo, a través de cinco calendarios: el Calendario de la Unión, el Calendario de la Cámara de Representantes, el Calendario de Acuerdos, el Calendario Privado, y el Calendario de Descargos.

III. En el sistema legislativo mexicano, la Cámara de Diputados es el órgano equivalente a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, aunque cabe aclarar que en la Constitución Política de México dicho término no se utiliza (DAVID VEGA VERA).

### **bibliografía**

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, Madrid, 1970, 19a. ed.

DICKSON, Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capital Hill*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1993.

*El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento*, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

*Encyclopaedia Britannica*, Chicago, USA, 1989, 15a. ed.

*Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Buenos Aires, 1968.

MADERO ESTRADA, José Miguel, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Comentada*, edición del autor, Tepic, Nayarit, México, 1993, 1a. ed.

### **cámara de senadores**

I. (*Vid. supra, Cámara*). La voz *senador* viene del latín *senator*, *-oris*. Es uno de los cuerpos legislativos dentro de un sistema bicameral.

Se traduce como *Senador* en portugués; *senate*, en inglés; *sénat*, en francés; *oberhaus*, *senat*, en alemán y *senato*, en italiano.

Cuerpo compuesto de personas de ciertas calidades, que en varias naciones tiene por principal cometido ejercer el Poder Legislativo juntamente con otro cuerpo nombrado por elección y con el jefe del Estado (DRAE, 19a. ed.).

II. El Senado era una asamblea de patricios que formaba el Consejo Supremo de la antigua Roma. Constituía el símbolo de la autoridad emanada de la sabiduría de los más capaces y prestigiados ciudadanos, quienes sancionaban las leyes sometidas a la aprobación del pueblo y los actos de los magistrados. Se aplicó por analogía a ciertas asambleas políticas de algunos estados.

En los países en los que el Poder Legislativo descansa en dos órganos, el Senado constituye la denominada *cámara alta* (véase), y la de Diputados la *cámara baja*. La función que cumple el Senado en los sistemas parlamentarios es de órgano consultivo y se reduce a efectuar observaciones a las propuestas emanadas de los diputados. En los sistemas federales, los senadores suelen representar a las entidades federativas.

En las repúblicas, la elección de los senadores es similar a la de los diputados, es decir, mediante sufragio directo y secreto de la población. En países con otra forma de gobierno, los senadores pueden ser nombrados por quien ejerce el Poder Ejecutivo o por otras autoridades del estado. En



general, el cargo de Senador tiene una connotación de mayor prestigio que la de representante popular y se da el caso de que en algunos países este cargo se confiere en forma honoraria a los ex presidentes en forma vitalicia o se otorga como una distinción a ciudadanos destacados. Generalmente, los senadores permanecen más tiempo en su cargo que los diputados. Al igual que en la Cámara de Diputados, los senadores crean comisiones de trabajo para cumplir con sus atribuciones y eligen una forma de organización que incluye la elección de uno de sus integrantes como presidente o líder de la Cámara.

La mayor parte de países con sistema bicameral han adoptado el nombre de Senado, tal como se le conocía en la antigua Roma. Tal es el caso de Estados Unidos, Francia, Italia, España, Canadá, Australia, Nueva Zelanda. Organismos que cumplen funciones similares con otro nombre son, en Inglaterra, la Cámara de los Lores; en Suiza el Consejo de los Estados; en Japón la Cámara Alta o Cámara de los Consejeros y en Alemania, Bundesrat o Cámara de Representantes de los Estados Federados (*vid. supra, bicamalismo*).

III. En México, la Cámara de Senadores es uno de los órganos del Congreso de la Unión y cumple la función de representar a los estados de la Federación, dando presencia al elemento federal. Está integrada por cuatro miembros representantes de cada uno de los 31 Estados y del Distrito Federal. Tres senadores son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y el cuarto es asignado a la primera minoría, en los términos dispuestos por el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como organismo colegislador, el Senado posee ciertas facultades exclusivas, por ejemplo, aprobar o rechazar los tratados o convenios internacionales que celebre el Poder Ejecutivo, así como la política exterior que lleve a cabo durante su régimen; ratificar los nombramientos que el Presidente haga de los principales miembros del Servicio Exterior Mexicano; autorizar la salida de tropas nacionales fuera del país; declarar por desaparecidos los Poderes Constitucionales de un Estado y en su caso, nombrar un gobernador provisional.

Los requisitos para ser integrantes del Senado son los mismos que para ser diputado, a excepción de la edad que debe ser de 30 años cumplidos el día de las elecciones. Los senadores son electos cada seis años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato posterior. Al igual que los diputados, los senadores gozan de inmunidad constitucional (DAVID VEGA VERA).

#### ***bibliografía***

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. 1a. ed.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.

*El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento*, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

*Enciclopedia Barsa*, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

*Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Buenos Aires, 1968.

*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Senado de la República, México, 1994.

ROBB A., Louis, *Dictionary of legal Terms*, Limusa, México, 1982, 12a. reimp.

TREJO CERDA, Onosandro, *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*, tesis de doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

## **cámara revisora**

I. Voz compuesta de los vocablos latinos: *cámara*, sala o lugar cerrado adonde se reúnen a sesionar un grupo de personas para tratar los asuntos públicos; *revisio*, acción de revisar o *rever*, es decir, volver a ver.

II. Por *cámara revisora* se comprende, en el derecho parlamentario, una de las dos cámaras que compone el Congreso General y que inicia su actuación, durante el proceso de la formación de las leyes, una vez que ha recibido el documento que contiene la aprobación de la otra cámara a un proyecto de iniciativa de ley o decreto.

En algunos sistemas constitucionales (como las constituciones de Argentina, art. 68 y Venezuela, art. 167) existe la llamada *cámara revisora* porque tiene como función principal realizar un nuevo análisis del proyecto aprobado por la primera cámara, denominada para el efecto cámara de origen. Este procedimiento de análisis debe ceñirse al mismo procedimiento seguido en la primera cámara para aprobar la ley; es decir, una comisión *ad hoc* debe emitir un dictamen que la directiva somete ante la asamblea plenaria para su lectura, discusión y aprobación en su caso.

En aquellos sistemas parlamentarios en los cuales el Poder Legislativo se integra con dos asambleas o cámaras, el proceso de la formación de la ley suele iniciarlo el titular del derecho de iniciativa, en forma indistinta y ante cualquier cámara, si no se trata de un asunto de la exclusiva competencia de alguna de ellas, iniciativa que, por razones obvias, solamente podrá ser conocida, discutida y resuelta por la que tiene la exclusividad.

La exigencia de controles y equilibrio entre la actividad de las cámaras del régimen bicamarista, obliga a que las asambleas conozcan y resuelvan los asuntos en forma independiente, pero separada y sucesivamente. Este principio proviene de la regla clásica de la monarquía que indicaba que las cámaras habrían de funcionar al mismo tiempo, pero no juntas ni en presencia del rey porque si trabajan unidas irían en contra del principio de la dualidad de la función parlamentaria, así como que, si lo hicieran frente a la autoridad monárquica, se restaría autonomía y libertad a su deliberación.

La división del trabajo legislativo establece que ambas cámaras deben funcionar en un tiempo determinado y que una no puede funcionar sin que la otra funcione. De allí que al hablar de simultaneidad no se refiere precisamente a que las sesiones de una y otra tengan lugar en el mismo sincronismo de ahora. La simultaneidad se refiere a la actuación de ambas cámaras durante la propia legislatura, es decir, dentro del periodo constitucional o formal durante el cual deben desarrollar y cumplir exclusivamente con sus funciones.

La regla de la independencia del funcionamiento de las cámaras admite todas las excepciones que la legislación nacional establezca, tales como la de actuar como asamblea unida para iniciar o clausurar el periodo de sesiones, nombrar o designar al titular del Poder Ejecutivo, en los supuestos de ausencia, total o parcial, durante el ejercicio del mandato, entre otros muchos casos específicos.

III. En el derecho constitucional mexicano, se observa que el artículo 72 de la Carta Magna, establece que la cámara que inicialmente toma conocimiento de una proposición legislativa, se denomina Cámara de Origen porque en ella y en primera instancia se conocen, discuten y aprueban los proyectos o iniciativas de ley o decreto, es decir, porque este órgano colegiado resuelve en primer término; en tanto que a la segunda cámara se le denomina Cámara Revisora, porque al resolver en segundo término su función tiene por objeto volver a analizar la iniciativa de ley o propuesta legislativa de ley o decreto que ya han sido aprobados por la cámara de origen.

Este tipo de procedimiento cumple, en cierta medida, una doble función:



a) La del control de la legalidad del procedimiento aprobatorio adquirido en la primera cámara; y

b) la de revisión del objeto y fin del proyecto de ley o decreto aprobado.

De este modo la segunda aprobación que hace la cámara revisora debe comprenderse como la aprobación final, necesaria para que el proyecto aprobado por la cámara de origen se perfeccione y convierta en ley.

La cámara revisora puede llevar a cabo las siguientes acciones:

a) Aprobar totalmente el procedimiento seguido y el texto resuelto por la cámara de origen;

b) no estar de acuerdo total o parcialmente con ello;

c) proponer reformas o modificaciones al texto aprobado;

d) rechazar y objetar el proyecto aprobado;

e) recibir las observaciones que el Ejecutivo haga al proyecto aprobado por las cámaras.

La excepción a la regla de que indistintamente cualquier cámara puede ser la de origen y, consecuentemente, la segunda cámara que actúa como revisora, se encuentra en los proyectos relativos a empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, en cuyos casos corresponde exclusivamente a la cámara de senadores ser por disposición constitucional, la que actúe como cámara revisora.

Para cada caso, los procedimientos constitucionales establecen las posibilidades de resolución a tales hipótesis.

En este sistema de autocontrol de los actos de aprobación de leyes o decretos de una cámara por la otra, también interviene el Poder Ejecutivo ya como instancia reguladora para el caso de conflicto de criterios, en cuya circunstancia, el Ejecutivo solamente publica la parte del texto que haya sido aprobada por ambas cámaras y deja pendiente hasta un nuevo periodo aquello que haya provocado las discrepancias; igualmente, el Ejecutivo actúa como instancia política para suspender la promulgación y publicación de la ley, al oponer y ejercer el derecho de veto, en el supuesto de que ambas cámaras coinciden plenamente en la aprobación de un texto legal, pero cuya aplicación el Ejecutivo la considera inconveniente, por diversas razones que no expresa (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA) (DAVID VEGA VERA).

#### ***bibliografía***

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, Concepto: Cámara Revisora, en *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ABZ Editores, México, 1995, 1a. ed., vol. x Cuadernos de Derecho.

HUMBERTO PICONE, Francisco, *Voz Congreso en Enciclopedia Omeba*, Driskill, Buenos Aires, 1985 t. III.

MADRAZO, Jorge, *Voz Cámara Revisora*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, México, 1989, 3a. ed., t. I.

## capítulo

I. Vocablo que proviene del latín *capitulum*. División que se hace en los libros y escritos a fin de organizar la consulta de su texto para mayor claridad y comprensión. Esta forma proviene de las primeras compilaciones de usos y costumbres, así como de las recopilaciones de las resoluciones interpretativas y de sentencias dictadas en ciertos casos por las autoridades romanas.

Su traducción a otros idiomas es la siguiente: en inglés, *chapter*; en francés, *chapitre*; en alemán, *domkapitel*, *kapitel*; en portugués, *capítulo*, e italiano, *capitolo*.

II. En el campo de la legislación de tradición romana, por capítulo se comprende una forma convencional menor de subdivisión de otras más generales y, de estas últimas, directamente de la llamada título. También se utiliza el capítulo para componer y referir toda unidad de división independiente en aquellas leyes que no están formadas ni divididas en títulos.

La organización lógica y funcional de los textos de la ley obedece pues, por necesidad metodológica del legislador, el intérprete y el juez, a ciertas reglas de orden para la correcta integración de sus contenidos, clasificación de las materias que regula y de una estructura coherente de los artículos que las componen, ya sea de manera general o particular, con el propósito de dotarla de unidad normativa y de un sistema apropiado que requieren la consulta y aplicación de los temas que regula.

Así, las divisiones convencionales resultan muy útiles y se utilizan de común para sistematizar en forma apropiada toda ley atendiendo a su naturaleza, tipo, extensión, objeto, sujetos, conductas y fines. La jerarquía y orden se establece entre los siguientes grados de división que se denominan: libro, título, capítulo, sección, artículo, apartado, base, fracción, inciso subinciso y párrafo.

Con el empleo de estas formas de organización estructural, las normas se presentan como un cuerpo coherente, claro y preciso, con divisiones pertinentes que clasifican, disponen, correlacionan y ajustan los supuestos de los varios contenidos de la regulación normativa.

El capítulo debe tener un contenido unitario y su extensión debe fijarse de acuerdo con la materia y objeto que arregle, con independencia del número de artículo o párrafos que lo compongan. La correcta división del texto legal a base de capítulos, que en la jerarquía de la estructura de la ley vienen a ocupar el tercer grado, aparte de los beneficios prácticos de su localización y agrupamiento de temas y materias, facilita su visualización y comprensibilidad, así como la facilidad didáctica para su referencia, aplicación e interpretación.

Por último, conviene referir que la ciencia de la legislación está recibiendo ricos y constantes aportes de la avanzada tecnología utilizada por la informática, los medios de comunicación y por otras disciplinas del conocimiento, que ha provocado la reciente aparición en alemania de los términos *Legislatorik* y *Legistik*, que aunque utilizados en forma indistinta, hoy en día tienen objetos diferentes: pues por el primero, se comprende la disciplina técnica que tiene por objeto el estudio de los problemas de la legislación en sus aspectos generales, institucionales y procesales; en tanto que, la segunda, tiene por objeto el estudio de las reglas de los textos legislativos, así como las de su organización estructural.

La Legística explica, por tanto, que la división y el agrupamiento son dos procedimientos lógicos y de técnica jurídica que facilitan la integración, organización y composición de los textos de la ley en forma coherente y eficaz a partir de la unidad principal y básica denominada, según los sistemas legales de cada país, artículo, párrafo o parágrafo.

III. En el sistema de derecho positivo mexicano que acepta la influencia española y, por consecuencia, la tradición latina, las leyes actuales se forman e integran en libros cuando su objeto son diferentes aspectos generales de una misma materia o institución de una sola rama del



derecho, como sucede con los códigos que refieren materias civiles, penales, mercantiles, etc. Los libros, a su vez suelen dividirse en títulos, en los que se establece la prelación de los asuntos o instituciones que cada título engloba, es decir, se clasifica y discrimina lo más valioso o general, de lo concreto o particular.

La secuencia del desarrollo de la materia puede sugerir o exigir las siguientes subdivisiones para separar conceptual o jurídicamente los objetos jurídicos de cada nuevo concepto jurídico de normas, esta operación permite el agrupamiento ordenado preciso y funcional de las cuestiones que norma el articulado de la ley. Las divisiones subsecuentes serán, como ya se anticipó, los capítulos, secciones, artículos, apartados, párrafos, incisos y subincisos.

Como ejemplos del empleo de estas divisiones convencionales se pueden citar:

I. Los códigos civiles, que por lo común contienen:

- a) Cuatro libros, referido cada uno a las personas, los bienes, las sucesiones y las obligaciones;
- b) los títulos en número indeterminado, que regulan las calidades o características de las personas, bienes, sucesiones y obligaciones; y
- c) los correspondientes capítulos en los que se norman todos los supuestos legales de los anteriores.

2. Las constituciones generales de cada país, cuya construcción jurídica abarca todas las divisiones referidas (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### **bibliografía**

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, De las iniciativas. Serie *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativo*, Cámara de Diputados. LIV Legislatura. Congreso General, México, 1992, 3a. ed.

CASTIÑEIRA PALOU, María Teresa, *División de las leyes en la forma de las leyes*, Diez Estudios de Técnica Legislativa Gretel, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, Bosch, Barcelona, España, 1986, 1a. ed.

*Nueva Enciclopedia Sopena. Diccionario Ilustrado de la Lengua Española*, Ramón Sopena. Barcelona, España, 1957, 1a. ed., t. I.

PAGANO, Rodolfo, "Técnica legislativa y sistemas de informática", en *Revista de Informática y Derecho*, vol. 2, De Palma, Buenos Aires, 1988.

### **cargo de representación popular**

I. *Cargo* es un concepto jurídico político actual que tiene como antecedentes lo descrito por las voces latinas: a) *carricare*, cargar, que significa tener sobre sí una obligación (*vid. infra, cargo público*); b) *representación*, del latín *representare*, se traduce como la posibilidad de substituir a uno u otros o hacer sus veces, y c) *popular*, que proviene de la voz latina *popularis*, que se entiende como aquello perteneciente al pueblo, o concerniente a él.

Por lo que se refiere a la palabra *representación* (*vid. supra, representación*).

La traducción de la palabra popular en otros idiomas es la siguiente: portugués e inglés, *popular*; francés, *populaire*; alemán, *populär*; e italiano, *popolare*.

En este sentido, el cargo público se asocia directamente con la función pública constitucional, típica y temporal que en casi todos los sistemas democráticos actuales, puede y debe desempeñar aquella persona habiendo satisfecho los requisitos legales al participar en elecciones generales ganó la mayoría de los sufragios emitidos, calificados y declarados válidos. Persona que por este hecho debe y asume legalmente el ejercicio de la representación popular que la faculta para actuar, obligar y decidir como mandatario conforme a la ley, por y en nombre del pueblo. Existe una gran variedad de cargos de representación popular, cuyas denominaciones son, entre otras: Presidente, Gobernador, Alcalde, Prefecto, Mayor, Alguacil, Intendente, Comisario, Representante, Diputado, Senador y Presidente Municipal.

II. En los diferentes sistemas de gobierno, la representación popular descansa en la idea política nacida en la doctrina revolucionaria francesa de que es la soberanía nacional la que da origen a la representación, cuyo titular es el propio pueblo en su totalidad, no siendo posible a ningún individuo o grupo atribuirse su ejercicio. Queda entendido así que el poder pertenece al pueblo, por oposición a tiranos, reyes o monarcas, quien es el único que puede delegarlo para que en su nombre sea ejercido.

Originalmente, por el fenómeno de la delegación del poder, los representantes del pueblo expresan la voluntad de la nación. Ello significa que es el propio pueblo, a través de quienes elige por tiempo determinado, el que se gobierna a sí mismo. Las notas de periodicidad, renovabilidad, publicidad y responsabilidad política en el ejercicio de la gestión del representante, son condiciones del régimen que se caracteriza por la influencia de las asambleas electivas en la dirección y colaboración de los asuntos públicos.

El concepto de representación popular se asocia y vincula al de representación política. Su fundamento y variaciones conceptuales se encuentran implícitas en el régimen de democracia (directa, semidirecta, indirecta, etc.) aceptado por cada Estado en lo particular.

Entre las teorías formuladas para explicar la esencia del cargo público de representación política y popular, se encuentran entre otras: las llamadas del mandato imperativo y del mandato representativo; las de la representación libre y las de la representación virtual; la de los órganos de representación; la teoría de los representantes como órgano de la nación y la teoría de la investidura.

III. En México, se consideran cargos de representación popular los conferidos durante las elecciones a quienes deben integrar las cámaras legislativas o asumir el Poder Ejecutivo.

Son representantes populares ante el Poder Legislativo, en orden federal: los diputados y senadores al Congreso de la Unión; ante los poderes legislativos estatales, los diputados locales al Congreso, Legislatura o Asamblea del Estado correspondiente; y, ante el del Distrito Federal, los diputados a la Asamblea Legislativa.

Son representantes populares al Poder Ejecutivo federal: el Presidente de la República; en los Estados y el Distrito Federal, el Gobernador; en los Municipios, el Presidente Municipal y su Ayuntamiento (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

#### ***bibliografía***

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho electoral*, Porrúa, México, 1980.

FAYT S., Carlos, *Sufragio y representación política*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963.

*Nueva Enciclopedia Sopena. Diccionario Ilustrado de la Lengua Española*, Ramón Sopena, Barcelona, España, 1957.



## **cargo público**

I. Del latín *carricare*, cargar, y *publicus*, lo que se dice de la potestad o autoridad inherente para hacer una cosa, como capacidad contrapuesta a lo privado. En este sentido, es la facultad de hacer, representar y obrar concedida a una persona, mediante el otorgamiento de un cargo de carácter público, por otra legalmente facultada para hacerlo o por un cuerpo electoral u órgano estatal competente.

La traducción de la palabra *cargo*, en otros idiomas, es la siguiente: inglés, *office*; francés, *charge*; alemán, *amt*, *dienst*; portugués; *cargo*; e italiano, *càrica* y *càrico*.

II. En términos generales y dentro de los diversos sistemas políticos y gubernamentales, el cargo público se comprende asociado a la existencia de un puesto o ámbito, actividad que conlleva el ejercicio de una función típica, especializada y profesional instituida por ley, necesaria para integrar la organización y funcionamiento de las áreas de representación política o de la burocracia administrativa del gobierno del Estado.

El cargo público se constituye por un conjunto preciso de derechos y obligaciones que, para su vida y ejercicio institucional, se atribuyen a su titular, con independencia de la persona que lo encarne y detente.

Por tratarse del ejercicio de una función pública específica, los cargos son impersonales y, por tanto, susceptibles de ser transferidos a otra persona por la vía administrativa o legal previamente establecida. En este sentido conviene aclarar que los representantes populares no ejercen estrictamente un cargo público, sino una función pública establecida en la ley y que tiene origen en el mandato electoral.

Todo cargo siempre está regulado por un Estatuto de pertenencia que lo caracteriza como general, lo cual le permite ser anterior y sobrevivir a las personas que se nombran para ocuparlo; le precisa su término de vigencia; y establece la responsabilidad para sus titulares para desempeñarlo dentro de límites justos de espacio, tiempo, competencia legal y orden jerárquico.

III. En el sistema constitucional mexicano es prerrogativa de todo ciudadano, que no tenga restringido o suspendido el cabal ejercicio de sus derechos, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, siempre y cuando tenga las calidades que establezca la ley (art. 35, II, Constitucional). En consecuencia, cualquier ciudadano que reúna los requisitos fijados por la norma política o la administrativa puede acceder su desempeño por dos vías:

a) La electoral; y

b) por designación o nombramiento distado por autoridad con facultad suficiente para conferirlo.

Ciertos nombramientos de cargos públicos se pueden otorgar directamente por facultad expresa; pero, otros, de orden político administrativo hechos o que pretenda hacer el Poder Ejecutivo, atendiendo a la naturaleza del mismo o por la importancia de las funciones que debe desempeñar dentro de la organización del Estado, según el régimen constitucional aplicable, requieren que otro Poder (generalmente el Legislativo) otorgue la previa autorización para conferirlo; lo designe por selección de terna propuesta; o que lo refrende o apruebe por mayoría de votos de sus miembros.

En cambio, los cargos públicos de representación política o ciudadana exigen de la celebración de procesos democráticos eleccionarios en los cuales los electores, por voto directo o indirecto, determinen con su voto conferir a un candidato la responsabilidad constitucional o legal del ejercicio del cargo. Una vez concluida la elección y para perfeccionar el otorgamiento del mandato

que tal cargo supone, se requiere la calificación y declaración de validez de legalidad del triunfo, por parte del órgano Electoral competente.

Cabe mencionar, que los cargos públicos relacionados con los representantes populares, tienen además atribuida por mandato expreso de la ley constitucional, la característica de la inmunidad.

Por último, en relación y para los fines y efectos de exigir las responsabilidades provenientes del ejercicio de los cargos de orden federal, la constitución clasifica a quienes los detentan o desempeñan como servidores públicos. En tal género quedan comprendidos los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del distrito federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal (art. 108 constitucional).

En los Estados, las leyes locales que regulan las responsabilidades de los servidores públicos, de igual manera establecen el catálogo descriptivo de quienes son considerados servidores de la Entidad quienes, por extensión lógica, son aquellas personas que desempeñan los cargos públicos (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### ***bibliografía***

*Diccionario de Ciencias Sociales*, UNESCO, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1975.

*Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1978.

### ***ceremonial***

I. Deriva la palabra del latín *ceremonialis*. Entre sus diversas acepciones interesa destacar por su relación con el derecho parlamentario las siguientes: *a)* Es un conjunto de formalidades que han de cumplirse para llevar a cabo cualquier acto público o solemne; *b)* se refiere al libro en que están escritas las ceremonias y descritos los procedimientos correspondientes a ciertos actos.

La traducción de la palabra *ceremonia* en otros idiomas es: en inglés, *ceremony*, en francés, *cérémonie*; en portugués, *cerémonia*; en alemán, *feierlichkeit*, *Zeremonie*, e italiano, *cerimonia*.

Dentro del campo del Derecho Parlamentario existe una rama denominada *del ceremonial*, que se integra por un conjunto de disposiciones relativas a la observancia y ejecución de ciertos actos, formales y/o solemnes, necesarios para legitimar su propia función; o, indispensables, por ser de aplicación requerida en los procesos internos o externos que compete cumplir al órgano o conjunto de órganos encargados de realizar y articular los procedimientos inherentes a la forma, creación, expedición, sanción, promulgación y publicación de las normas.

II. La evolución de las relaciones parlamentarias al interior de cada país y entre los estados modernos, tal como sucede en Europa Occidental, sugiere y exige la necesidad de una caracterización de las normas que constituyen el ceremonial. En razón de lo mismo, se pueden agrupar de la siguiente manera:

*a)* Respecto al sistema de pertenencia, las normas del ceremonial parlamentario pueden ser nacionales o supranacionales;



b) en cuanto a su ámbito espacial y temporal de validez son prescripciones, transitorias o permanentes, de derecho parlamentario internacional por oposición a estatal, local o municipal;

c) por su ámbito personal de validez, obliga a los parlamentarios que se rijan por el estatuto que las contenga;

d) en cuanto a su jerarquía, son normas revestidas de carácter autónomo nacional y subordinadas a la constitución que rija, según el caso, los estados asociados en una comunidad internacional o a los estados que conforman una federación, en el ámbito local.

En sentido general, el ceremonial parlamentario o legislativo, establece la forma de cómo realizarse todos los actos jurídicos, políticos o protocolarios propios de la actividad que desempeñan las asambleas, así como también determina las solemnidades que deben observarse durante la ejecución de los mismos. El contenido particular que subyace en cada acto legislativo exige una forma singular y propia.

Dependiendo del tipo de acto que se realice -sean de orden interno o de relación externa- existe una correspondencia de observancia entre la forma cómo deben ejecutarse diversos actos y actuaciones, la norma reguladora contenida en los ordenamientos legales y las consecuencias que produce su inobservancia.

Por la variedad de los actos que realizan los cuerpos parlamentarios, el *ceremonial* se convierte en el ordenamiento casuístico de hipótesis formales, definidas y obligatorias que se particularizan en casos y situaciones concretas.

Por la fuerza legal que revisten los actos de una asamblea o congreso, las reglas del ceremonial están informadas de un carácter público por estar destinadas a regular la actividad de un órgano del poder público y, por tal razón, devienen de orden público, por su observancia obligatoria; al caso se citan dos ejemplos: el juramento constitucional que debe prestar el titular del Poder Ejecutivo al ocupar el cargo o, la manera en que debe redactarse el documento que contiene la promulgación de leyes y las firmas que deben autenticarlo.

Por ello, el ceremonial se entiende referido a la realización de actos, eventos especiales o celebración de ceremonias; el protocolo, al orden de su secuencia y al trato, rango y dignidad que debe otorgarse a quienes en ellas participan: la solemnidad son las fórmulas sacramentales que deben revestir las declaraciones o resoluciones de la asamblea durante los actos ceremoniales. Todo ello se rige por un conjunto de normas o fórmulas preceptuadas en los ordenamientos originariamente emitidos por la asamblea constituyente (el caso de la constitución) o por las asambleas ordinarias (el caso de las leyes orgánicas, reglamentarias, constitucionales o de cualquier otro tipo y rango).

Hay que advertir como la forma -que comprende los elementos de carácter exterior, sensibles, que rodean o cubren a los actos de voluntad, o a los hechos de la vida social- aparece consustancial a todos los ámbitos culturales en que se plasma la voluntad humana. Así como en la perspectiva del derecho y de las ramas que se corresponden, el continente formal viene explicado por el conjunto de los elementos sensibles que revisten exteriormente los fenómenos, cuando tienden a la creación, modificación, transmisión o extinción de los derechos subjetivos y cuyos efectos dependen de cierta medida de la observancia de esos elementos sensibles según exigencias de la organización jurídica del momento.

En suma, el ceremonial protege la expresión de la voluntad legislativa y previene el comportamiento de los miembros de una Asamblea para observar ciertas normas de orden y prelación a fin de asegurar el desarrollo regular de las actividades: para facilitar la mecánica interna que debe cumplir la conducción de cualquier evento; para seguir la secuela procedimental o de



trámite de un asunto o negocio público: o, incluso, para revestir de la solemnidad apropiada a los actos jurídicos, necesarios para la creación, expedición, promulgación y publicación de las leyes, acuerdos y decretos provenientes de los órganos del Poder Legislativo.

III. En el derecho parlamentario mexicano, las normas que ordenan las formas, solemnidades y comportamiento de las asambleas, se encuentran contenidas y referidas, indistintamente, ya en preceptos de la constitución, la ley orgánica del Poder Legislativo, o ya en los reglamentos y los manuales procedimentales que regulan la actividad interior de cada Cámara o Asamblea. La variedad de los preceptos y el origen y jerarquía de cada uno de ellos conforma, no obstante, todo el conjunto regulador del ceremonial.

Como fuentes formales del derecho que rigen el ceremonial, se encuentran los principios establecidos en la legislación, a la que se suman las reglas aceptadas y los acuerdos celebrados durante la actividad legislativa, así como la observancia de la tradición, los usos convenidos y la costumbre. La primera comprende la normativa constitucional en sus partes conducentes; la orgánica y reglamentaria de la asamblea; la electoral en lo pertinente; los estatutos administrativos, para el caso de las responsabilidades parlamentarias o el desafuero por causa penal imputable. Corresponde a las reglas aceptadas y los acuerdos celebrados, una parte importante del ceremonial que de esta forma responde a los requerimientos y evolución constante de las formas democráticas y modernas del protocolo legislativo; por último, la tradición, los usos convenidos y la costumbre, comprenden lo que se puede calificar como el derecho consuetudinario, los precedentes históricos y los acuerdos parlamentarios nacionales e internacionales (derecho administrativo congresional) que establecen las diversas legislaturas en relación con los diferentes actos protocolarios, ceremonias formales, actividades reglamentarias, procedimientos formales para atender los asuntos de su competencia.

Muchas de las cuestiones del ceremonial se localizan en el *Diario de Debates de las Cámaras*, que por ser los órganos de información y relación de los actos y hechos sucedidos, conservan la experiencia histórica en materia de sesiones, de reseña de eventos que revistieron el carácter de ceremonia y que por su originalidad e irrepetibilidad, no están contempladas en ningún reglamento; incluyendo los casos en que por circunstancias extraordinarias se reciben visitas de personalidades, grupos o comisiones parlamentarias, o de mandatarios o dignatarios de otros países, tanto en los recintos propios como en recintos declarados convencionalmente para el efecto.

*Regulación del ceremonial para la formación de leyes.* En el procedimiento parlamentario nacional, los actos jurídicos formales son aquellos que, necesariamente y en materia de creación de leyes, requieren para su validez que el consentimiento de la asamblea o de los órganos directivos que la gobiernan, se exprese en forma indubitable durante ciertas etapas del proceso, tales como la elaboración y firma del dictamen y de los votos particulares, el orden en la discusión o debate y, particularmente, al momento de la votación individual de la ley tanto en lo general como en los aspectos particulares de la misma. Este consentimiento colectivo se acredita con todos los votos individuales, positivos o negativos, de los miembros presentes e integrantes en la asamblea.

Para el caso, existen tres sistemas de votaciones mediante los cuales los representantes populares expresan su voluntad afirmativa o negativa:

- a) La votación económica, mediante la cual los que afirman o reprueban se ponen de pie o levantan la mano, según el caso;
- b) la votación nominal, consistente en que cada miembro de la asamblea antes de votar exprese nombre y luego el sentido de su voto;
- c) la votación mediante papeleta depositada en urna, que usualmente se emplea para elegir personas o resolver asuntos de grave dificultad política.



Mediante cualquiera de estos tres procedimientos de emisión del voto, se forma y recoge el consentimiento de la asamblea para que cobre validez, legitimidad y legalidad jurídica la decisión del cuerpo colegiado de emitir una resolución, adoptar un acuerdo parlamentario o expedir una ley.

En este sentido, la formalidad de la expresión pública de la voluntad, está plenamente identificada con la forma que se debe observar en los procedimientos legislativos. Una vez que se ha cumplido con la manifestación de la voluntad (forma) se procede a la declaración de tal evento, lo cual constituye la solemnidad con la que se reviste el hecho generador de la voluntad colectiva. Así se concatenan la emisión del voto (forma) con la declaración (solemnidad) del sentido con el cual se ha pronunciado la voluntad de la mayoría de la asamblea.

*Diferentes formas de observancia del ceremonial:*

A) De compostura, que determina:

- i) La presentación formal de los miembros a sus cámaras, con la decencia que exigen las altas funciones que tienen encargadas;
- ii) la presentación de sus miembros de las cámaras en traje de calle, de preferencia de color negro, a las sesiones solemnes de apertura y clausura de los períodos constitucionales y de protesta del Presidente de la República;
- iii) que los legisladores y el público que asista a las galerías de la cámara, no porte armas;
- iv) que el público que concurra a las sesiones abiertas, debe asistir guardando respeto y silencio y no interferir en modo alguno en los debates;
- v) también se incluye la prohibición de fumar en las galerías (arts.45, 46, 214, 207 y 208, respectivamente, del Reglamento).

B) De comunicación que establece: que debe hacerse por escrito entre las cámaras y de éstas al Poder Ejecutivo y a la Suprema Corte de Justicia, para informar:

- i) los actos de nombramiento de las mesas directivas;
- ii) de la instalación formal de la cámara;
- iii) de la clausura de sus trabajos;
- iv) de la instalación de la Comisión Permanente;
- v) así como de la apertura y clausura de períodos extraordinarios (arts. 25, 28 y 111 de la Ley Orgánica y 24 del Reglamento, respectivamente).

C) Ceremonial de Protocolo: que deben realizar físicamente los legisladores integrados en comisiones de cortesía para:

- i) Comunicarse las cámaras recíprocamente su constitución e instalación así como la clausura de sus actividades;
- ii) para comunicar a los otros poderes la instalación de las cámaras y del congreso;

iii) para acompañar al Presidente de la República de su residencia oficial al recinto de la asamblea y de éste a su residencia, durante el acto de apertura de sesiones;

iv) para recibir al Presidente de la República a su llegada al recinto oficial, con motivo de la rendición y protesta constitucional del cargo, así como para conducirlo desde su residencia al congreso y de regreso. También se incluyen:

v) para acompañar la entrada y salida al recinto de las comisiones enviadas por la otra;

vi) para recibir y acompañar a diputados y senadores, después de iniciado el período ordinario, que deban protestar su cargo;

vii) para recibir y acompañar a funcionarios, representantes diplomáticos, dignatarios y otras personas de relieve que asistan a la sesión de la cámara;

viii) para visitar algún miembro de la cámara que enferme de gravedad o para asistir a sus funerales;

ix) para llevar y presentar ante la Cámara Revisora el expediente original de la ley o decreto votado, que haya sido calificado de caso grave o de urgente resolución;

x) cuando la cámara envíe a la otra para su revisión una ley aprobada con dispensa de trámites, en cuyo caso la comisión será presidida por el autor del proyecto, si fuere miembro de la cámara;

xi) por último, para desempeñar toda comisión que le confiera la asamblea o la mesa directiva (arts. 8o., 23, 76, Ley Orgánica y 11, 52, 143, 185, 191, 193, 196 del Reglamento, respectivamente).

D) Ceremonial de firma y fórmula escrita, que incluye:

i) Firmas y orden de su inscripción que deben contenerse en las leyes o decretos que expida el congreso o una sola de sus cámaras;

ii) fórmula gramatical para la expedición de leyes votadas por el Congreso General o por una de las cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas;

iii) fórmula gramatical para la expedición del decreto referido a la elección de Presidente de la República, cuando la Cámara de Diputados actúa erigida en Colegio Electoral o, para el caso, del nombramiento del Presidente interino, provisional o sustituto;

iv) relación de firmas y fórmula escrita que debe contener la convocatoria expedida por el congreso para la elección presidencial por falta absoluta del Presidente; y

v) fórmula escrita y firmas de autorización de los acuerdos económicos tomados en cada cámara (arts. 70 const.; 9, 10, 34, 36, 83, 84 Ley Orgánica; y, 21, 25, 155, 165, 166, 167, 168, 169, 170 del Reglamento, respectivamente).

E) Ceremonial de fórmula verbal, que debe observarse durante las protestas de ley que deben rendir:

i) El presidente y miembros de las mesas directivas del Colegio Electoral, de cada cámara y del congreso al instalarse, de la Comisión Permanente del Congreso;



ii) la del Presidente Constitucional de la República, el interino provisional y sustituto, los diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, agentes diplomáticos, cónsules generales y embajadores;

iii) la de los gobernadores interinos (arts. 76, 84, 85, 87, 128 constitucional; 7o., 17, 69, 74, 75 y 111 Ley Orgánica; y, 10 y 12 del Reglamento, respectivamente).

F) Ceremonial de modo, que es aquel que norma el uso de la palabra, en los siguientes casos:

i) Cuando algún miembro de la asamblea quiere tomar parte en la discusión de un negocio o el Presidente de la Mesa Directiva;

ii) para contestar el informe que rinde el Presidente de la República durante el periodo de apertura de sesiones;

iii) intervención del Presidente de la Cámara con motivo de la visita de una comisión de la otra, del Ejecutivo, del Judicial o para agradecer la presencia de comisiones internacionales, altas personalidades, funcionarios o dignatarios extranjeros;

iv) para expresar en voz alta el sentido y contenido del voto;

v) para conceder el uso de la palabra al miembro del Poder Ejecutivo o Judicial que comparezca ante la cámara a fin de contestar preguntas o informar sobre el asunto de que se trate (arts. 8o. Ley Orgánica; 20, 21, 66, 95, 98, 114, 129, 130, 134, 147, 189, 192 del Reglamento, respectivamente).

G) Ceremonial de orden, que se refiere a los procedimientos necesarios para que una sesión pueda conducirse adecuadamente; para ello:

i) Conceder al Presidente de la Mesa Directiva el uso alternativo de la palabra a los miembros de la cámara, para desahogar el debate, en el turno que la pidieren;

ii) antes de cerrarse en lo general la discusión de proyectos de ley y en lo particular cada uno de sus artículos podrán hablar seis individuos (pro y contra), además de los miembros de la Comisión Dictaminadora y funcionarios del Ejecutivo que intervengan;

iii) cuando hablen todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, durante un debate, el Presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido, leyendo en voz alta, la lista de las personas que hayan hablado y quienes la tengan pedida, para los efectos de cerrar o continuar el debate;

iv) cuando nadie pida la palabra contra el dictamen, un individuo de la Comisión podrá informar sobre los motivos que lo fundan y luego se procederá a la votación;

v) cuando sólo se pidiere la palabra en contra, hablarán tres personas y se procederá a votar si el punto está suficientemente discutido;

vi) cuando un secretario de Estado o funcionario del Ejecutivo se presente en la cámara, por acuerdo de la misma, hablará primero quien presentó la moción de comparecencia y luego el Secretario o funcionario; después, todos aquellos que soliciten participar en el debate;

vii) obligación de los secretarios de Estado de retirarse durante la votación del asunto que les concierna;

viii) modo de preservar el orden en las galerías;

ix) disposición de los presidentes de las cámaras, para que cuando lo consideren conveniente, puedan requerir y situar guardia militar en los edificios de las mismas, la cual deberá quedar bajo sus órdenes;

x) permitir el Presidente de la Mesa Directiva, por acuerdo de la cámara, que penetren al salón personas extrañas;

xi) cuando alguna guardia militar o policía concurriera al recinto de las cámaras, quedará bajo las órdenes del Presidente de la misma (arts. 21, fracción V, 96, 98, 114, 115, 116, 122, 123, 129, 164, 209, 211 y 213 del Reglamento y 12 34 inciso c), 83 inciso c) de la Ley Orgánica, respectivamente).

H) Ceremonial de posición, que debe observarse al realizar cierto tipo de ceremonias. Es de pie, cuando:

i) El Presidente de la Mesa del Colegio Electoral, rinde protesta de dicho cargo o cuando rinde protesta como diputado o senador elector ante asamblea puesta de pie;

ii) cuando los diputados y senadores electos rinden protesta aceptando desempeñar su cargo;

iii) igualmente cuando el Presidente de la República rinde protesta constitucional, ante el Congreso puesto en pie;

iv) también durante la sesión de apertura de sesiones del periodo del Congreso, al entrar y salir el Presidente de la República del salón;

v) al practicar la votación económica, cuando se apruebe o al votar nominalmente cada diputado o senador;

vi) cuando entra el Presidente de la República al salón de sesiones, el Presidente de la Cámara se pondrá de pie sólo al momento de que aquél llegue a mitad del pasillo del recinto.

Es sentado, cuando:

i) El Presidente Mesa Directiva toma la palabra en ejercicio sus funciones;

ii) cuando entra al salón el Presidente de la República, deberá permanecer sentado el Presidente de la Mesa, hasta que aquél llegue a la mitad del recinto;

iii) cuando los diputados o senadores, en votación económica, reprobren (arts. 17, inciso d); 25, inciso b) y c), 74, párrafo 1o. Ley Orgánica y 8o., 20, 47, fracción I, 150, 151, 186, 187).

I) Ceremonial de ubicación de lugar determinado, que se fija para:

i) Tomar asiento los individuos de una cámara sin preferencia de lugar cuando asistan a sesiones;

ii) lugar diferenciado para diputados y senadores en la apertura de sesiones del Congreso;



- iii) el lugar del Presidente de la República será a la izquierda del Presidente del Congreso, durante la ceremonia de apertura de sesiones;
- iv) lugar indiferenciado para ubicar a los integrantes de una comisión de cámara cuando visiten la otra;
- v) para la comisión que asista a los funerales de algún diputado o senador;
- vi) para funcionarios representantes diplomáticos o personas de relieve que se presenten en la Cámara a invitación de ésta o por sí, y cuyo sitio pueden ser los palcos bajos, curules de los diputados o escaños de los senadores o en el estrado que ocupa la Presidencia;
- vii) para los Secretarios de Estado que concurren a una sesión solemne, su lugar se asignará en las primeras curules alrededor de la tribuna;
- viii) en las galerías habrá un lugar especial destinado al Cuerpo Diplomático y otro para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Gobernadores de los Estados y demás funcionarios públicos que asistan;
- ix) destinado al público que concurre a sesiones en galerías (arts. 45, 188, 190, 192, 195, 196, 197, 205 y 206 del Reglamento) (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

#### ***bibliografía***

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1983.

HERNÁNDEZ VALLES, Rubén, *Derecho Parlamentario Costarricense*, Investigaciones Jurídicas, San José, Costa Rica, 1991.

ROBERT, Henry M., *Reglas de orden* revisión de Robert, Carlos Palomar (trad.), Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana, México, 1964.

TEUTLI OTERO, Jesús, *El ceremonial en derecho legislativo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973.

#### ***ciudadanía como requisito***

I. Referencia integrada por el concepto latino *jus civitatis*, que constituye el conjunto de prerrogativas del ciudadano romano para participar en todas las instituciones del derecho civil romano, público y privado. La voz requisito, proveniente del latín *requisitus*, condición necesaria para hacer o realizar una cosa.

En el caso, se trata del hecho y circunstancia de que el ciudadano se encuentre en pleno ejercicio de sus derechos y prerrogativas derivados de la ciudadanía, como supuesto indispensable para ejercer todos aquellos derechos políticos que le otorgan las normas constitucionales y los estatutos jurídico-políticos del Estado. De esta manera participa en el proceso de integración democrática de los elementos del poder del Estado y en todos los asuntos relacionados con el gobierno.

II. El reconocimiento de ciudadano, supone que se deben cumplir algunos requisitos básicos, entre otros, ser natural o naturalizado del estado nacional, haber cumplido la mayoría de edad, tener reconocidas las capacidades de goce y ejercicio de los derechos, así como un modo honesto de vivir. Satisfechas estas pretensiones legales, la persona adquiere la calidad de ciudadano y, por

consecuencia, extensión jurídica, adquiere todos los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía. Su ejercicio conlleva la posibilidad de intervenir en los diversos procesos político electorales para la integración de:

- a) La voluntad popular, ya sea mediante la asistencia directa en las asambleas populares (*landesgemeinde* suizo) o su participación en instituciones de gobierno semidirecto (*referéndum*, consulta pública, veto popular, iniciativa popular o el *recall* en decisiones judiciales);
- b) la representación popular, ya sea ejerciendo el sufragio para elegir integrantes de cuerpos consultivos, representativos o de orden legislativo; o, participando como candidato para ser elegido para los cargos de elección popular, para ejercer derecho al empleo público, para presentar proyectos de ley, para ejercer el derecho de petición política, el derecho de reunión y los derechos de asociación política para constituir partidos políticos.

En consecuencia, la ciudadanía es condición indispensable para que los individuos participen en la elección de representantes y la correspondiente integración de las asambleas parlamentarias, congresionales o legislativas.

**III.** En México, en términos generales, la constitución (art. 34) establece que son ciudadanos de la República todos los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Inherente a la condición de ciudadano se atribuyen, a tales personas, prerrogativas y obligaciones. Entre las primeras se encuentran las siguientes:

- a) Participar y votar en las elecciones populares;
- b) poder ser votado para todos los cargos de elección popular, así como ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión dentro de la administración pública, siempre y cuando se reúnan las calidades que establezca la ley;
- c) la libertad de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- d) tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones; y
- e) ejercer el derecho de petición en toda clase de negocios y ante toda clase de autoridades.

Entre las obligaciones del ciudadano mexicano destacan:

- a) La de inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también la responsabilidad de inscribirse en el registro nacional de ciudadanos;
- b) alistarse en la guardia nacional;
- c) votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;
- d) desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados, así como cobrar los emolumentos que a ellos correspondan, y
- e) desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las del jurado.



Como queda expresado, la ley mexicana confiere a los ciudadanos el derecho de votar y ser votado en las elecciones populares, es decir, presupone la existencia de la ciudadanía para poder participar en los procesos electorales. De igual manera, asocia la edad del ciudadano para el desempeño de ciertos cargos.

Un requisito sustancial para ser diputado o senador es el de la ciudadanía, asociado con otras calidades. En efecto, para diputado o senador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos, tener 21 y 30 años, respectivamente, cumplidos el día de la elección y ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

También se exige el requisito de ciudadanía por nacimiento y una edad no menor de 35 años cumplidos al tiempo de la elección para el Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte y el Procurador General de la República.

En la legislación mexicana, al igual que muchas otras extranjeras, se distingue con claridad entre los requisitos necesarios para detentar la ciudadanía y la atribución de la nacionalidad (MIGUEL ANGEL CAMPOSECO CADENA).

#### ***bibliografía***

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ABZ Editores, México, 1995, la. ed., vol. x. Cuadernos de Derecho.

#### ***ciudadano***

I. Voz derivada de *cité*; y del latín *civitas*, hombre libre y natural o vecino de una ciudad antigua o de los estados modernos que es sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, ya sea en el cuadro de las instituciones del gobierno representativo mediante el poder electoral, ya en el cuadro del gobierno directo mediante la asistencia a las asambleas populares (*Landesgemeinde* suizo), o en el cuadro del gobierno semidirecto mediante el juego del referéndum, la consulta pública, el veto popular, la iniciativa popular o el *recall* de las decisiones judiciales.

En los diversos idiomas al ciudadano se le traduce: *citoyen*, *citadin*, en francés; *citizen* en inglés; *stadtbewohner*, en alemán; en portugués, *cidadão*; y *cittadino* en italiano.

II. Los conceptos ciudadanos y ciudadanía con frecuencia se confunden, aunque tienen significados y consecuencias diferentes. El ciudadano es el sujeto, titular directo de una serie de derechos, obligaciones y prerrogativas, sin cuya existencia real y física no puede ejercerse ninguno de los derechos que conforman el conjunto que derivan de la ciudadanía.

La calidad de ciudadano es condición jurídico político básica para el hombre dentro del Estado; en tanto que, la ciudadanía, es la suma de prerrogativas a cuyo ejercicio se accede por el derecho de ser ciudadano, nacional del Estado y haber cumplido la edad requerida. En consecuencia, el ciudadano siempre es una persona y el hecho de que el orden jurídico constitucional le reconozca y atribuya esta calidad, deviene condición necesaria para que a tal individuo se le concedan para ejercerlos, por extensión legal, todos los derechos, prerrogativas y obligaciones de la ciudadanía.

La ciudadanía indica la cualidad genérica que se atribuye a los ciudadanos y tiene claras diferencias conceptuales con la nacionalidad.

Esta última calidad la pueden ostentar las personas físicas o morales y por ser expresiva del vínculo que se genera entre el Estado y sus miembros, implica y condiciona, de una parte la sumisión a la autoridad y el cumplimiento obligatorio de la ley y, de otra, la potestad activa del ejercicio de los derechos.

Los romanos clasificaron a las personas en libres y esclavas, subdividiendo a las primeras en ciudadanos y no ciudadanos, en tanto que a las segundas en ingenuos y libertinos.

Eran ciudadanos aquellas personas que poseían el goce del *jus civitatis*, es decir a quienes la ley les permitía participar de todas las instituciones del derecho civil romano, público y privado. La condición de ciudadano permitía:

- a) El *connubium*, es decir la aptitud para contraer matrimonio de derecho civil (*justae nuptiae*) único vínculo que producía entre el padre y los hijos, el poder paternal y la agnación;
- b) el *commercium*, entendido como el derecho para adquirir y transmitir la propiedad de conformidad con las reglas del derecho civil, tal como la *mancipatio*, y, consecuentemente, ejercer su derecho para transmitir su sucesión por testamento y de ser instituido heredero (*testamenti factio*).

En el orden político el ciudadano ejercía:

- a) El *jus suffragii*, o sea el derecho de votar en los comicios para hacer la ley y en las elecciones de magistrados;
- b) el *jus honorum*, que era el derecho para ejercer las funciones públicas o religiosas.

La cualidad de ciudadano romano se adquiría por nacimiento o por causas posteriores a su nacimiento, según se tratara de un esclavo, de un peregrino o de un latino.

El edicto de Caracalla (212 d.C.) concedió la ciudadanía a todo hombre libre del imperio y a partir de Justiniano fue considerado ciudadano todo súbdito del imperio.

La pérdida de los derechos de ciudadano romano eran consecuencias de la pérdida de la libertad o reducción a esclavitud, por el efecto de ciertas condenas o cuando por su voluntad abandonaba la patria para hacerse ciudadano de otra ciudad extranjera.

La declaración inglesa del *Bill of Rights* (1689) y la francesa, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) terminaron con las vicisitudes medievales del feudalismo y el vasallaje ejercido por el despotismo de reyes y señores feudales. Bajo el lema de la igualdad, libertad y fraternidad se encontró una nueva expresión y trato para el ciudadano. A partir de estas concepciones, el ciudadano se ubica como una calidad de derecho público y social en oposición a las calidades derivadas del derecho privado y la regulación del estatuto personal para la conservación y pérdida de los derechos civiles.

Se puede ser ciudadano natural o naturalizado, dependiendo de que se nazca en el territorio del país de padres ciudadanos nacionales o extranjeros o se nazca en el extranjero de padre y madre ciudadano nacional o sólo uno de ellos, en cuyo caso se requiere cumplir con un procedimiento simultáneo de renuncia a una ciudadanía y de adopción a otra, generalmente cuando la persona llega a la mayoría de edad.

No en todas las legislaciones vigentes, el estatuto que rige al ciudadano y la atribución del conjunto de derechos que conforman la ciudadanía, se contiene en la constitución nacional. La ciudadanía se refiere, en términos generales a las prerrogativas políticas, capacidades necesarias para el



reconocimiento de los derechos políticos y la existencia de procedimientos electorales para su ejercicio. Son derechos esenciales del ciudadano:

- a) Votar;
- b) ser elegido para los cargos de elección popular;
- c) derecho al empleo público;
- d) derecho a presentar proyectos de ley;
- e) derecho a participar en los procesos de consulta pública, referéndum ejercer el veto popular, la iniciativa popular o el *recall* de las decisiones judiciales;
- f) derechos de petición política;
- g) derechos de reunión; y
- h) derechos de asociación política para constituir partidos políticos.

El ciudadano construye y es sujeto del régimen político; la ciudadanía es la herramienta para expresar su voluntad participativa.

III. En México, debido a su conformación político constitucional de republicana, democrática y federal, existen los derechos del ciudadano y la ciudadanía tanto en el orden Federal como en el de cada uno de los Estados Federados y del Distrito Federal. Así, de acuerdo con la Ley de Nacionalidad y Naturalización (art. 1o.) y a la Constitución General (art. 34) son ciudadanos mexicanos los hombres y mujeres nacidos en el territorio del país, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. En cada uno de los estados es ciudadano el originario o nativo del mismo. En este sentido la ley mexicana distingue a los ciudadanos que son mexicanos por nacimiento y los ciudadanos de origen extranjero que se naturalizan nacionales.

Son mexicanos por nacimiento:

- a) Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- b) los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana;
- c) los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Son mexicanos por naturalización:

- a) Los extranjeros que de acuerdo a la Ley de Nacionalidad de Naturalización obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la correspondiente carta de naturalización; y
- b) la mujer o el varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional previa solicitud del interesado en la que haga constar las renunciaciones expresas a su nacionalidad de origen así como a toda sumisión, obediencia o fidelidad a cualquier gobierno extranjero; igualmente debe renunciar a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas y a todo derecho que por los tratados o la ley internacional concedan a los extranjeros ciertas acciones; protestando, además adhesión y obediencia y sumisión a las leyes y autoridades de la República.

Por último, también deberá renunciar a cualquier título de nobleza otorgado por algún gobierno extranjero.

Los derechos del ciudadano pueden ser suspendidos e incluso se pierden, por consecuencia, cuando se pierde la ciudadanía. La suspensión de derechos proviene de resolución dictada por autoridad judicial competente y siempre tiene como fundamento alguna violación a las obligaciones o prerrogativas que la constitución concede a los ciudadanos.

La ciudadanía se pierde por resolución de autoridad competente, cuando el ciudadano incurre en las causas de pérdida de ciudadanía que establezca la ley nacional. En tanto, la nacionalidad se pierde por declaración expresa al renunciarla, y en forma tácita por abandono de la propia nacionalidad (MIGUEL ÁNGEL, CAMPOSECO CADENA).

### **bibliografía**

BLASCO QUINTANA, Juan, "Ciudadano", en *Diccionario de Ciencias Sociales*, UNESCO, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, t. I.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ABZ Editores, México, 1995, 1a. ed., vol. x. Cuadernos de Derecho.

HENRI CAPITANT, "Ciudadano" en *Vocabulario Jurídico*, Aquiles Horacio Guaglianone (trad.) Depalma, Buenos Aires, 1973.

*Ley de Nacionalidad y Naturalización*, Andrade, México, 1989, 5a. ed.

PETIT, Eugene, *Tratado de Derecho Romano*, Buenos Aires, 1924.

RAMELLA, Pablo A, "Ciudadanía", en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Driskill, Buenos Aires, t. II.

VENEGAS TREJO, Francisco, "Ciudadanía", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, 3a. ed., t. I.

### **código**

I. Del latín *codicus*, de *codex*, *codicem*, cuerpo ordenado y metódico de leyes; y también, recopilación de leyes o preceptos jurídicos de un país. Hoy en día se denomina código a la publicación escrita de alguna de las ramas del derecho positivo, organizado en unidad de materia, dividido de acuerdo con un plan, y ordenado bajo un sistema y método apropiado.

La palabra *código* se traduce en otros idiomas como: inglés y francés, *code*; alemán, *kodex*, *gesetzbuch*; portugués, *código*; e italiano, *còdice*.

El nombre de código se aplica al conjunto de disposiciones legislativas que se reúnen en un solo cuerpo y que están destinadas a regir materias concretas que constituyen el objeto de una rama del Derecho positivo. Por lo general, los sistemas de derecho escrito tienen reglas de procedimientos especiales para modificar el texto de sus leyes, desde la constitución o norma superior hasta el cuerpo de artículos de cualquier código.

En su sentido gráfico y originario el código refería la palabra grabada, escrita o impresa, en un conjunto de tablillas de barro o de madera encerada ligadas con tiras de cuero a manera de libro. Al utilizarse el pergamino, se empleó un método similar para integrar las fojas o folios en los cuales se escribía la ley, creando el formato especial que con el tiempo fue denominado *Codex*.

II. La historia del derecho de los pueblos recoge la existencia de muy antiguas codificaciones o códigos, destacando entre ellos el código de Hammurabi, cuerpo legal puesto en vigor



aproximadamente en el siglo xx a. C. que tuvo una gran influencia en los pueblos vecinos a la antigua Babilonia.

El derecho romano refiere una enorme proyección jurídica nacida de los plesbicitos, los senado consultos, los edictos de los magistrados, las obras de los jurisconsultos y las constituciones imperiales, cuyas reglas de derecho llenaron millares de volúmenes y formaban un verdadero caos. Fue Justiniano quien ordena todos estos materiales y en 529 publica el *Codex Justinianeus*, obra dividida en 12 libros que comprendía y reúne en una sola obra los textos de los Códigos Gregoriano, Hermogeniano y Teodociano, añadiendo aquellos de las constituciones posteriores y tachando las repeticiones, contradicciones y las reglas caídas en desuso, respetando su orden cronológico para dar unidad al derecho así integrado.

En el año 534 se publica un nuevo código Justiniano, llamado *Codex Repetitae Praelectionis*, obra dividida en 12 libros consagrados: el libro I al Derecho Eclesiástico, las fuentes del Derecho y a los oficios de los funcionarios imperiales, los libros del II al VIII, tratan del Derecho Privado; el libro IX al Derecho Penal, y el Derecho Administrativo se compendia de los libros del X al XII. Cada libro se subdivide en títulos, el cual a su vez, lleva una rúbrica conteniendo cierto número de constituciones o leyes, numeradas y clasificadas por orden cronológico, las más extensas están divididas en principios y en párrafos.

En 1547 se publica el primer registro editorial de un cuerpo de leyes denominado código, cuyo nombre original es el de *Codex Statutorum*.

En España el más antiguo de todos los códigos fue el llamado *Fuero Juzgo*, publicado en latín en el siglo VII con el nombre de *Liber Judicum*, también llamado *Fuero de los jueces*, dividido en 12 libros repartidos en títulos y sus leyes se componen en edictos de diversos reyes godos; de decretos de varios concilios toledanos a los que asistieron el rey, los grandes y los obispos, así como de otras leyes, cuyo origen no se expresa.

Con la invasión de los moros y ocupación y evacuación sucesiva de las provincias de España, se introdujo un trastorno en su legislación gobernándose unos pueblos por unos fueros y por otros por distintos. En 1356 el rey don Pedro llamado El Cruel publicó, *Fuero Viejo de Castilla*, dividido en cinco libros y estos en títulos y leyes.

Alfonso X, tratando de evitar la confusión y complicación para resolver los negocios que ocasionaba la multitud de diferentes leyes en cada provincia ordenó y publicó en el año de 1255 el *Fuero Real* conocido también con los nombres de *Libro de los Consejos de Castilla*, *Fuero de las Leyes* y *Fuero de la Corte* porque por él se decidían los pleitos en los tribunales de la corte mandando que las leyes que contenía fuesen generales y únicas en todos sus dominios.

En fecha indeterminada, a fines del siglo XIII y principios del XIV y para corregir los defectos del Fuero Real se publicaron algunas advertencias sobre él que se denominaron Leyes del Estilo.

Bajo el reinado de Alfonso XI, en el año de 1348, se publicó el Código conocido como *Las Siete Partidas*, comenzando cada una de ellas con una de las letras que componen el nombre de Alfonso, dividiendo cada partida en títulos y éstos en leyes.

Con 32 títulos divididos en leyes, se publicó en las Cortes de Alcalá en el año de 1348. El *Ordenamiento de Alcalá*, que compiló las leyes expedidas en las Cortes de Ciudad Real y Segovia y se renovó en 1369 por el Rey Enrique II en las Cortes de Ciudad de Toro.

Los reyes Fernando y doña Isabel ordenaron una compilación alfabética de varias leyes que se denominó *Ordenamiento Real*, dividido en ocho libros.

En el año de 1502 y en las Cortes de Toledo se formaron las Leyes de Toro, compuestas por 83 leyes.

La Recopilación de Leyes de Indias, fue mandada formar en el año de 1570 por el rey Felipe II y concluida en el reinado de Carlos II quien le dio toda la fuerza y autoridad necesarias en el año de 1680. Este Código recoge todas las disposiciones dictadas por los Reyes de España desde la conquista de las Américas hasta la fecha de su publicación y se divide en nueve libros que comprende cada uno diversos títulos en los que se colocan primero las leyes y después los actos acordados relativos a ellas.

El concepto actual de codificación, se empezó a gestar en forma incipiente en el *Código General para los Estados Prusianos*, publicado por Federico Guillermo II en 1794, y en forma definitiva y acabada, por el Código Civil Francés de 1804 expedido por Napoleón, al que le siguieron el de Comercio en 1807, de Procedimientos del mismo año; y el de instrucción criminal de 1808, así como el Código Penal de 1810.

Los Decretos de las Cortes de España instaladas en 1811, disueltas en 1814 y restablecidas en 1820, es una extensa colección de los decretos de aquel Cuerpo Legislativo compendiada en seis tomos que rigieron en su mayoría la vida jurídica de la metrópoli y muy poco para las provincias.

Con la independencia de los Virreinos y Provincias de la Nueva España de la metrópoli, en cada país naciente se adoptaron los códigos propios de su legislación conservándose, en casi todos ellos, la tradición romana y adaptándose el Código de Napoleón a sus propias circunstancias.

Actualmente, existen dos sistemas de producción, organización y aplicación del derecho: el derecho codificado o escrito y el derecho consuetudinario. En el primero se requiere de un proceso de codificación y compilación de las normas generales que regulan las relaciones entre las personas, de éstas con las cosas y, por último, de la persona frente al Estado, en documentos que se conocen como códigos.

En tanto que en el sistema de derecho consuetudinario, adoptado por Inglaterra y Norteamérica, no se utilizan códigos ya que su acervo está constituido por las decisiones y los precedentes judiciales emanados de los clásicos *common law* de los *courts* ingleses, introducidos posteriormente por la legislación y la jurisprudencia.

En los sistemas de derecho escrito se requiere la intervención del Poder Legislativo para interpretar, formar, aprobar y sancionar las leyes o decretos que integran los cuerpos de texto legal de los códigos. Por lo tanto, resulta función primordial de las asambleas legislativas la revisión, modificación o emisión de códigos.

El criterio de utilidad jurídico, político y social de legislar y organizar las leyes mediante el sistema de codificación, lo sintetiza De Ruggiero, atendiendo a las necesidades que llena:

- a) En el aspecto técnico para satisfacer la necesidad de simplificar y ordenar las reglas jurídicas, dispersas en usos y costumbres contradictorias a veces;
- b) en el aspecto político, satisface la necesidad de uniformar las legislaciones distintas y regionales de un mismo Estado; y
- c) en el aspecto social, satisface la necesidad de introducir, mediante un nuevo código, las reformas que exige la evolución social.

III. En México, la técnica legislativa moderna respetando la tradición romano francesa organiza una parte importante de la legislación en códigos. Éstos, a su vez, para efectos de presentación de los contenidos de las materias que norman, siguen una división convencional que se integra por libros,



los cuales a su vez se dividen en títulos, éstos se subdividen en capítulos, secciones, artículos, fracciones, incisos y párrafos.

Toda esta forma tradicional para clasificar y agrupar los temas y las materias que se reúnen en un código, tiene como principio un orden lógico y progresivo que permita la fácil identificación de los textos en relación con los contenidos regulados por un gran número de artículos.

Por esta regla cada código se compone de libros los cuales, a su vez se dividen, clasifican, nombran y numeran sus capitulares y textos de la siguiente manera:

- a) Los títulos con el nombre de la materia esencial que regulan y en orden progresivo;
- b) los capítulos refiriendo el conjunto o rama de la ley que norman, escrito con letras mayúsculas y con números romanos;
- c) las secciones con letra mayúscula inicial tanto el nombre de la sección como el número ordinal que le corresponde;
- d) los artículos se escriben con la palabra completa "artículo" iniciada con mayúscula y numerada con arábigo progresivo;
- e) los apartados, con letra inicial mayúscula y letra mayúscula progresiva (A, B, C, etcétera);
- f) las bases, poniendo la palabra "base" con inicial mayúscula y luego con número arábigo, sucesivo, acompañándola de la letra "A" y un punto;
- g) las fracciones de los artículos, únicamente se numeran con números romanos;
- h) los incisos se precisan con un número arábigo con letra minúscula acompañados, en cada caso, con medio paréntesis o un punto y guión.

Por último, hay dos elementos componentes más que se incluyen en algunas leyes y que pueden ser: "puntos" que se numeran en ocasiones con número arábigo acompañado de sufijo que indica al número ordinal (1o, 2o., 3o. etc.), este tipo de clasificación o agrupamiento muchas veces se usa dentro del párrafo de un artículo de una ley constitucional.

Esta división convencional referida no es única ni definitiva, ya que ciertas reglas de la legística (técnica de construir la ley) o de conformidad con las leyes de la lógica de las normas, se pueden crear diferentes tipos de división interna del texto que conforma los códigos y de acuerdo con el sistema de consulta del orden jurídico nacional en cuestión.

Actualmente, en el derecho positivo nacional, se encuentran vigentes varios códigos de aplicación federal, tales como:

- a) Los códigos Civil y Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;
- b) el Código de Comercio;
- c) Código de Justicia Militar;
- d) los códigos Federales de Procedimientos Civiles y Penales;
- e) el Código Federal Electoral; y

f) el Código Fiscal de la Federación.

Cada uno de los Estados, cuentan con sus propios códigos (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### **bibliografía**

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativo*, edición del autor, México, 1984, 1a. ed.

GONZÁLEZ, María del Refugio, Voz *Código*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, México, 1989, 3a. ed., t. I.

RUGGERO, R. de, *Instituciones de Derecho Civil*, Madrid, 1935, t. I citado por Vitullo Juan Antonio.

VITULLO, Juan Antonio N., Voz *Código*, en *Enciclopedia Omeba*, Driskill, Buenos Aires, 1985, t. III.

### **colaboración de poderes**

I. Locución que se integra por los conceptos: a) "Colaboración", acción y efecto de colaborar, de la voz latina (*collaborare*; de *cum*, con, y *laborare*, trabajar) que significa trabajar con otra u otras personas o instituciones en la producción de alguna cosa, en especial las de orden intelectual, y b) "poderes" que se refiere a cada uno de los tres poderes en que el derecho constitucional y la ciencia política dividen formalmente al poder supremo o soberano del Estado moderno, para el ejercicio de las funciones públicas de legislar, administrar e impartir justicia; o, dicho de otro modo: Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial (*vid. supra, poder*).

La palabra *colaborar*, se traduce en otros idiomas como: inglés, *to collaborate*; francés, *collaborer*; alemán, *mitarbeiten, mitwirken*; portugués, *colaborar*, e italiano, *collaborare*.

En el campo legislativo, el concepto expresa la necesaria relación de trabajo conjunto, entre los poderes del Estado, con el propósito no sólo de dictar y establecer la vigencia de las leyes, sino también para participar en la ejecución de actos gubernativos.

Así, referido, resulta un fenómeno de coordinación funcional entre las instituciones públicas del poder del Estado, describiendo todo el conjunto de acciones, actos y procedimientos de orden, secuencia y formalidad legislativa, que cada poder puede y debe cumplir de manera sucesiva -pero separada e independiente-, dentro de la esfera de sus respectivas competencias y en ejercicio de las atribuciones que le confiere la norma procesal constitucional para la formación de las leyes.

II. La teoría de la división de poderes de Montesquieu, cuyos antecedentes se encuentran en Aristóteles, Polibio y Locke, ha sufrido una constante transformación acorde a la registrada por la ciencia política y la organización de los estados modernos. Hoy en día hay autores que niegan expresamente su vigencia; otros que hablan de la existencia de hasta ocho funciones diferenciadas que denominan *poderes*.

No obstante, la teoría de la división de poderes tiene plena vigencia teórica y no poca aplicación práctica, ya que ejerce una notable influencia en la organización de los sistemas jurídico políticos actuales y que sirve con utilidad como instrumento interpretativo, para explicar y definir los grandes rubros de las distintas funciones que asumen y se atribuyen a los órganos públicos del Estado.

Existe la tendencia doctrinal que afirma que la teoría de la división de poderes de la democracia liberal hoy necesita redefinirse para acordarla al resultado de la realidad política actual, que acredita profundos cambios estructurales de la sociedad con la participación de partidos, gobierno, fuerzas sociales, en una confrontación constante y en un ejercicio permanente de división y



limitación del poder político y de los poderes del Estado. Igualmente influyen los cambios sociales, económicos y culturales, así como la tendencia a reestructurar las funciones de los órganos del Estado. Las funciones que realizan el Congreso-Ejecutivo o el Parlamento-Gobierno de franca colaboración funcional, enseña que en los estados democráticos se está produciendo un profundo cambio que modifica las funciones que antes estaban separadas.

III. En la Constitución mexicana se establecen las reglas de la colaboración de los poderes sobre dos principios:

- a) En la participación de dos poderes para la realización de un acto o mandamiento constitucional; y
- b) en la noción de lo que se conoce como ejercicio legal de funciones formales y materiales.

Proceso Legislativo. Respecto del primero, es decir, la colaboración entre el Poder Legislativo y la intervención del ejecutivo en el proceso formativo de las leyes, se encuentran:

- a) El derecho de presentar iniciativa (art. 72);
- b) la promulgación y publicación de las leyes (art. 89);
- c) el ejercicio del veto (art. 72);
- d) la proposición legislativa para la regulación de funciones hacendarias, político electorales, de declaración de guerra y de suspensión o restricción de garantías constitucionales (art. 73).

Funciones jurisdiccionales. Para el caso de proceder penalmente, contra los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, los procuradores General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos que hayan cometido durante el tiempo de su encargo, corresponde a la Cámara de Diputados erigirse en órgano de acusación para llevar a cabo la instrucción y declarar, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si el inculpado debe quedar a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la ley (art. 108).

Corresponde al Congreso, conocer el juicio político que se inicie en contra de los servidores públicos mencionados anteriormente, además de los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales, o sus equivalentes, de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y de fideicomisos públicos, cuando durante el desempeño de su cargo incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 110).

Colaboración, autorización y control financiero. El Ejecutivo requiere, para sustentar el gasto del ejercicio anual de la administración de los bienes y servicios públicos, que el Legislativo le apruebe la iniciativa de decretos de los presupuestos de egresos y de ingresos. Dentro de los ingresos, se comprenden todas las cargas impositivas consideradas como contribuciones, además de los aprovechamientos, productos y demás ingresos que por financiamiento interno o empréstitos externos requiera y reciba el Estado para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

El Legislativo establece el control financiero sobre el gasto que realice el Ejecutivo haciendo la revisión anual de la cuenta pública, cuyo objeto es conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustó a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los



objetivos contenidos en los programas. Tal revisión la lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Del informe que rinde la Contaduría se pueden determinar las responsabilidades que resulten para proceder de acuerdo con la ley, si es el caso que aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto autorizada o, si no existiera exactitud y justificación en los gastos hechos.

Ratificación de nombramientos. Respecto de ciertos nombramientos realizados por el ejecutivo, es necesaria la ratificación del Congreso, por ejemplo, se requiere que el Senado de la República ratifique los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales y los empleados superiores de hacienda (arts. 76 y 89). Si el Congreso se encuentra en receso, la facultad de ratificación corresponde a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (arts. 79 y 89).

Autorizaciones de separación del cargo. El Congreso tiene facultad para conceder licencia y aceptar la renuncia del Presidente de la República (art. 73, XXVI, XXVII); en tanto que la Cámara de Senadores la de otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia que le somete el Presidente de la República respecto de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y la Comisión Permanente del Congreso, conoce y resuelve sobre las solicitudes de licencia que le presentan los legisladores (art. 79, VIII). Dentro de este apartado pueden incluirse la facultad del Congreso de la Unión o de su Comisión Permanente para autorizar al Ejecutivo Federal a que se ausente del territorio nacional por un tiempo determinado, a fin de que cumpla con sus compromisos de carácter internacional.

Ratificación de acuerdos internacionales. Cabe mencionar que la Constitución faculta al presidente para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar con las potencias extranjeras los tratados necesarios sometiéndolos a la ratificación del Senado de la República (arts. 76, I y 89, X y 133), por constituir los mismos, junto con la Constitución y las leyes del congreso que emanen de la propia constitución, la ley suprema de toda la unión, además de que su contenido vincula a los jueces de cada Estado, a pesar de las disposiciones que en contrario pudieran surgir entre las respectivas constituciones locales y la federal, sus leyes reglamentarias y orgánicas y los propios tratados internacionales.

Desaparición de poderes en los estados. Corresponde al Senado de la República declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que se le debe nombrar un gobernador provisional el cual tiene como responsabilidad convocar a elecciones conforme a las leyes constitucionales del propio Estado. Dicho nombramiento se hace de una terna enviada a dicha cámara por el Poder Ejecutivo (art. 76, V).

Facultad reglamentaria. Ejemplo del segundo principio arriba indicado, es decir, del ejercicio de funciones formales y materiales que pueden ubicarse en el campo de competencia de uno u otro poder, se encuentra la responsabilidad constitucional del Presidente de promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa (facultad reglamentaria) a su exacta observancia (art. 89, I.).

Intervención de la Suprema Corte. Dentro de la colaboración de los poderes, corresponde a la Suprema Corte de Justicia la facultad para intervenir en las controversias constitucionales que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, o entre aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la comisión permanente (art. 105, C); así como para dirimir las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general expedida por el legislativo y lo previsto en la constitución (art. 105, II).

Investigación de la administración. Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros si se trata de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad para integrar comisiones a fin de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales y de



las empresas de participación estatal mayoritaria. Deberá de hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal el resultado de las mismas (art. 93).

Igualmente, están dotados de la facultad para citar a los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos y al Procurador General de la República así como a los directores y administradores de organismos de la administración descentralizada, para que den cuenta ante el Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.

Existe un par de supuestos más, que expresan el valor de la colaboración entre los poderes. Son:

a) La intervención del Ejecutivo cuando las dos cámaras del Congreso ante la necesidad de trasladarse a otra sede, difieran en cuanto al tiempo, modo y lugar (art. 68); y

b) la intervención del Legislativo para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación (art. 73, V) (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### ***bibliografía***

CARPIZO, Jorge, "Colaboración de poderes", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 1989, t. I.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ABZ Editores, México, 1995, 1a. ed., vol. X. Cuadernos de Derecho.

DALMO DE ABREU, Dallari, "Relación del parlamento con los otros poderes", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, Porrúa, 1987, 1a. ed.

RIEZU, Jorge, *Control y reducción del parlamento por el gobierno o relaciones del legislativo y del ejecutivo en la realidad política*, Terceras Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Barcelona, 1978.

VALADÉS, Diego, "Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 1, primera época, vol. I, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1991.

### ***colegio electoral***

I. Concepto compuesto por las voces colegio y electoral (provenientes del latín *colegium*, *colligere*, reunir; *electorem*, la persona que elige o tiene derecho para elegir) por lo que, etimológicamente, significa: cuerpo o reunión de electores que por ley son convocados para conocer y calificar la elección de otras personas.

La palabra *colegio* se traduce en otros idiomas como: inglés, *college*; francés, *collège*; alemán, *Kollegium*; portugués, *colegio*; e italiano, *collegio*. Por lo que se refiere a electoral (*vid. supra*, *electoral*, *función de*).

II. La existencia de los llamados colegios electorales tuvo importantes y trascendentes repercusiones en el campo constitucional para fundamentar la legalidad y la legitimidad de las asambleas representativas.

El colegio electoral, fue tradicionalmente considerado como parte del sistema contencioso político o de autocalificación del propio poder, es decir como aquella instancia necesaria para resolver las reclamaciones o impugnaciones electorales; para proceder a calificar la legalidad y validez de las elecciones; y, por último, para declarar en forma inapelable el triunfo de quien hubiera obtenido la mayoría de los votos.

Fue este criterio tradicional el que consideró que la independencia de una asamblea electiva exige el poseer autoridad exclusiva para decidir las cosas que sobre la pertenencia a la misma se planteen. Incluso, en último extremo, el poder de la asamblea debe prevalecer sobre la ley ordinaria aplicada por tribunales, señaló en su tiempo el tratadista inglés Mackenzie.

En Inglaterra, los constantes desacuerdos entre la cámara de los comunes y los tribunales de justicia, provocaron que en 1968 se transfiriera la responsabilidad de la calificación de los resultados de las elecciones a un tribunal de elecciones compuesto por dos jueces del Tribunal Supremo de Inglaterra, país de Gales e Irlanda, y por dos jueces del tribunal de sesiones de Escocia.

La Asamblea Nacional Francesa actuando a través de los comités llamados de "verificación de poderes", cuya función era certificar la limpieza de los procesos electorales de cada uno de los miembros electos ante ella, mantuvo la tradición de la autonomía del Poder Legislativo, es decir, la vigencia del principio de la autocalificación.

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, en la sección quinta, fracción I de su artículo 1o. decía que "cada cámara será tribunal competente para juzgar las elecciones", los resultados de las mismas y las calificaciones de sus miembros.

Estos antecedentes, justifican que el colegio electoral funda su existencia en dos principios: la llamada autonomía del Poder Legislativo frente a los otros poderes del Estado y, en la soberanía del mandato popular mediante el cual, sólo quienes habían resultado electos (diputados, senadores, representantes o asambleístas), podían calificar sus propias elecciones y otorgarse sus propios triunfos.

Por esta razón los colegios electorales tienen las funciones básicas:

- a) De ejercer la facultad de la autocalificación de sus miembros; y
- b) de calificar la elección del Poder Ejecutivo.

Tales atribuciones se encuentran explicadas por la doctrina clásica de la vigencia del principio de la separación de poderes, en las vertientes reguladoras de la preservación del orden constitucional y del fortalecimiento del legislativo y la protección de la existencia de un poder a otro.

**III.** La legislación mexicana atribuye al Poder Legislativo como congreso o como cámara de diputados, facultades de órgano electoral, bajo la consideración de que este poder actúa con plena libertad e independencia de los otros poderes del Estado. Cuando el congreso o la cámara se constituyen para ejercitar tales facultades, a la asamblea expresamente convocada se le conoce como colegio electoral.

En el caso del congreso, es colegio electoral cuando se instala para resolver la ausencia temporal o definitiva del Presidente de la República, para designar al ciudadano que deba sustituirlo, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional.

A la cámara de diputados corresponde erigirse en colegio electoral para calificar la elección de nuevo presidente de la república. Dicha calificación, consiste en la revisión de las actas levantadas por los órganos y autoridades electorales en los diferentes distritos electorales, para constatar el número de votos recibido por cada candidato participante y, con base en ello, declarar triunfante al que haya obtenido la mayoría relativa.

La función de calificar la elección del Poder Ejecutivo, que aún queda reservada para los congresos o asambleas, se justifica en el principio de que en dichos órganos de representación popular se deposita, en cierta medida, la soberanía de la Nación y el poder de la voluntad y representación general de la comunidad y, por tanto, legítimamente les corresponde vigilar el comportamiento electoral popular y la legalidad de la integración del Poder Ejecutivo.

La evolución de los diversos sistemas democráticos del mundo, creados para calificar la elección de los representantes populares, como en el caso de México, acusa una fuerte y constante



tendencia a la ciudadanización, es decir, para eliminar de las cámaras el viejo principio de la autocalificación y trasladarlo a órganos e instancias electorales formados por ciudadanos sin filiación partidista.

Con ello se logra suprimir la dominación que ejercían los partidos mayoritarios dentro del llamado colegio electoral y, a la vez, se crea un clima democrático de confianza, credibilidad, legalidad inobjetable, justa organización de las elecciones transparencia en el proceso de recepción y conteo de los votos sufragados, así como de seguridad jurídica en los fallos dictados por tribunales imparciales, (compuestos por ciudadanos no pertenecientes a partidos políticos) respecto del ejercicio de aquellos recursos de impugnación que establezcan las leyes electorales a favor de partidos, candidatos y ciudadanos (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### ***bibliografía***

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho electoral*, Porrúa, México, 1980.

### ***colegisladora***

I. Vocablo compuesto por la partícula "co" que deviene preposición inseparable que significa: con o indica unión; y por la palabra legisladora, del latín *legislator-legislatorem*, adjetivo que significa: que legisla o el que dicta o establece leyes. En el caso se entiende la existencia de dos cámaras que se unen para legislar.

La distribución de competencias entre las cámaras es una consecuencia directa del sistema bicamarista y constituye un mecanismo político de organización funcional de los trabajos de cada asamblea y de la legalidad y validez de los procesos y resoluciones que en ellas se siguen y aprueban. Así, la función esencial del Poder Legislativo y de cada una de las cámaras que lo componen, consiste en observar los preceptos constitucionales para establecer la ley, es decir, en coordinar conjunta, sucesiva o separadamente, sus funciones para participar en los procedimientos legales necesarios para dictar las normas.

II. Los sistemas modernos de derecho procesal constitucional, establecen como norma general que para que una iniciativa de ley pueda ser considerada como ley, se requiere que los órganos del congreso cumplan y agoten en cierto tiempo una serie sucesiva de actos parciales, formales y solemnes, que se denomina proceso legislativo.

Corresponde a cada cámara, en su momento, cumplir los requerimientos que la ley le impone, no sólo para aquéllos de carácter legislativo, sino, incluso, para aquéllos de orden ejecutivo o jurisdiccional. El mismo principio de la división de poderes se traslada al interior del Poder Legislativo, con la modalidad de división de funciones y potestades.

Por esta razón, en el orden constitucional de cada país, se establecen tanto las reglas que regulan el principio de equilibrio al interior del Poder Legislativo, para fijar la igualdad de jerarquía jurídica política para cada cámara, como los mecanismos para organizar eficaz y funcionalmente el principio de orden, prelación y control del proceso legislativo, mediante la atribución de funciones específicas y comunes para ambas y un conjunto de facultades, asignado a cada una, para que puedan ejercerlas en forma propia y exclusiva.

Con estos fundamentos, las cámaras actúan como órganos formalmente coordinados entre sí y el desempeño de tal función las obliga a que conozcan y resuelvan los asuntos que les competen, veces en forma independiente, pero separada y sucesivamente; veces, en forma conjunta.

Precisamente, es en el primer caso -cuando ambas cámaras intervienen recibiendo la iniciativa o proposición legislativa, dictaminándola, procediendo a su debate o discusión, votándola y aprobándola como ley que se les denomina, a cada una, como Cámara Colegisladora.

III. El sistema constitucional mexicano (art. 72) establece el procedimiento de intervención entre las dos cámaras otorgando, tiempos, modos y funciones a cada una de ellas, en relación con la aprobación de los proyectos de ley o decreto de que haya tenido conocimiento. En este dispositivo las cámaras reciben la denominación de cámara de origen o revisora de acuerdo con la participación primera que tienen al recibir las iniciativas de ley o decreto.

Es hasta la Ley Orgánica del Congreso General, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de mayo de 1979 cuando por primera vez se denomina como 'colegisladora' a la cámara de senadores frente a la cámara de diputados (arts. 28, 34 *h*) y *k*) y 83 *h*) y *j*), y siempre referida dentro del proceso funcional de comunicación e integración de las actividades de ambas cámaras del Congreso.

Por analogía, el nombre de colegisladora se puede emplear en los sistemas bicamaristas y en forma indistinta para denominar a cada una de las cámaras o asambleas que integran el órgano supremo del Poder Legislativo (Congreso General, Congreso Federal, Parlamento, Cortes Generales o Dieta Japonesa, entre otras denominaciones) por y durante su intervención, en forma conjunta o separada, de acuerdo con las funciones que tengan asignadas dentro del proceso de la formación, discusión, aprobación y expedición de leyes o decretos; o para dictar actos concretos de legislación (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

#### ***bibliografía***

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México. 1984.

*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 1988.

#### ***comisión***

I. Del latín *comissionis*, conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad. Facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo una función. También se comprende por comisión aquel conjunto de personas, que por nombramiento o delegación, de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos.

La palabra *comisión* se traduce en los distintos idiomas como: inglés y francés, *commission*; alemán, *auftrag*; portugués, *comissão*, e italiano, *commissione*, *commitato*.

II. Las asambleas actuales, con independencia de su estructura de Parlamento o Congreso, dividen y atribuyen el ejercicio de sus funciones en diversos órganos internos o externos, formados tanto por los propios legisladores de una cámara o de ambas, incluso, con representantes del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil.

La compleja y especializada actividad de las asambleas nacionales modernas, hoy en día requiere de una eficaz división del trabajo y de procedimientos de control eficientes para preparar documentalmente la toma de las decisiones en las grandes plenarias, labor que se desarrolla más ágilmente en las comisiones.

Las palabras comisión o comité se usan en forma indistinta y su referencia se encuentra a la forma y al uso parlamentario que cada país le ha dado a este cuerpo de trabajo. Por comisión, se refiere la



integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva.

*Parlamento Inglés.* En Inglaterra se usa la palabra *committee* para este órgano parlamentario y *commission* para aquellas que tienen fines de investigación en la esfera administrativa y que nombra la Corona. En ambas cámaras del parlamento se tiene organizado y en funcionamiento un sistema de comités que comprende:

- a) El comité integrado por toda la asamblea;
- b) comités seleccionados especialmente;
- c) el comité de la cámara de los comunes para atender la cuenta pública;
- d) una junta de comités de ambas cámaras que trabajan y votan juntos; y
- e) los comités que atienden las cuentas privadas.

Cada cámara puede resolver por sí misma, dentro del comité conocido como el comité total de la Cámara, cuando estudia los presupuestos en detalle, artículo por artículo, después de la segunda lectura del mismo. Este procedimiento es usado frecuentemente para todos los presupuestos públicos en la cámara de los lores, pero en la cámara de los comunes solamente se usa si existe la moción para que toda la cámara se erija como comité.

En tanto los comités especiales generalmente ayudan al parlamento en el control del ejecutivo mediante el examen de los aspectos de la política pública y la administración o para tomar mayor conocimiento sobre responsabilidades específicas en conexión con las operaciones internas y procedimientos del parlamento. Estos comités examinan asuntos que toman en forma escrita o con evidencias orales y, después de una deliberación privada, presentan el reporte a la cámara. En esta actividad existen 40 comités en la cámara de los comunes que estudian los aspectos de agricultura, defensa, educación, ciencias y artes, empleo, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, política interior, industria y comercio, servicios sociales, transporte y la de tesoro y servicio civil. También existen los comités especiales para los asuntos de Escocia, de Welch y Liaison.

*Asamblea Nacional Francesa.* Este órgano legislativo divide su trabajo en:

- a) *Commission spéciale*, que se dedican a la revisión específica de los textos de una ley en particular;
- b) *commissions permanents* que están limitadas a seis por la constitución y son: la asamblea nacional en pleno, la comisión de asuntos culturales familiares y sociales, la comisión de asuntos extranjeros, la comisión de la defensa nacional y de las fuerzas armadas, la comisión de finanzas, de economía general y de plan, la comisión de las leyes constitucionales, legislación y administración general de la república, la comisión de la producción y de intercambio comercial.

La citada Asamblea, aparte de las comisiones ordinarias que tiene para controlar la acción del gobierno y en las cuales se recibe la comparecencia de los ministros, han constituido comisiones de información respecto de todos los problemas relevantes a su propia competencia. Después de 1988 se han renovado los métodos de trabajo de las comisiones permanentes para darles mayor potestad para proceder a las audiencias públicas, citar a personas del gobierno y de la sociedad civil, dando oportunidad a la prensa para que participe en estos programas de intercambio de información, ya que las comisiones permanentes son la única posibilidad de abrir positivamente la

evaluación de la legislación que rige al pueblo francés. Igualmente constituye comisiones especiales de control para examinar la gestión administrativa, financiera o técnica de los servicios públicos o de las relaciones internacionales.

*Cortes Españolas.* En España también se denominan comisiones y se integran por los miembros que designan los grupos parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la mesa del congreso después de haber oído la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la cámara.

Para poder funcionar, dichas comisiones eligen de entre sus miembros una mesa, compuesta por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios. Las comisiones cuentan con alrededor de 48 miembros, pudiendo variar su número por acuerdo de la mesa del Congreso. Son comisiones permanentes legislativas las denominadas:

1. Constitucional;
2. asuntos exteriores;
3. justicia e interior;
4. defensa;
5. educación y cultura;
6. economía, comercio y hacienda;
7. presupuestos;
8. agricultura, ganadería y pesca;
9. industria, obras públicas y servicios;
10. política social y de empleo;
11. régimen de las administraciones públicas. También son comisiones permanentes las que deben constituirse por disposición legal y son: de reglamento, estatuto de los diputados y peticiones.

Existen además las comisiones no permanentes que se crean para un trabajo concreto y se extinguen a su finalización o, en todo caso, al concluir la legislatura.

Entre los órganos internos, que se estatuyen por disposición de la ley orgánica, reglamentaria o por decisión de la propia asamblea, se encuentran las comisiones y comités cuya denominación depende de factores tales como la función o tipo de trabajo que realicen, ya sean de carácter legislativo, gubernativo o de resolución interna o administrativa.

*Parlamento Italiano.* El sistema italiano tiene varios tipos de comisión: las parlamentarias, las bicamerales y las constituidas por cada una de las cámaras. Hay comisiones que se crean con el carácter de comités permanentes dentro o fuera de la sede del parlamento. En el caso de las segundas, laboran directamente con la administración en el asunto de su competencia.

Las comisiones pueden clasificarse en comisiones o comités parlamentarios permanentes, comisiones especiales, comisiones consultivas, comisiones paritarias, comisiones de control y vigilancia de la amortización de la deuda pública, comisión para la vigilancia del Instituto de Emisión y la Circulación del Billeto de Banca, comisiones parlamentarias para las cuestiones



regionales e incluso, una comisión parlamentaria para la investigación y vigilancia del servicio de la radio televisión del Estado.

**Congreso Federal Norteamericano.** En Estados Unidos la Constitución confiere el Poder legislativo federal a un órgano parlamentario denominado congreso, de naturaleza bicameral. El senado se forma por dos representantes de cada uno de los miembros de la Federación que se renueva por un tercio cada dos años. Normalmente es presidido por el Vicepresidente de los Estados Unidos.

La Cámara de Representantes la preside el líder o *speaker*. Es conveniente marcar esta distinción en relación con la composición y representatividad de ambas cámaras, así como su estructuración y funcionamiento en comités.

Cada cámara tiene sus propios comités. Bajo reglas de colaboración y para coordinar eficazmente el trámite conjunto de asuntos entre ambas cámaras, se establecen homologados comités o comisiones permanentes especializadas por materias (*standing committees*), comisiones constituidas por la asamblea para investigaciones especiales (*investigating committees*), y una comisión intercameral que procura tratar los asuntos relativos con el texto de la ley para resolver las contradicciones entre los legisladores (*committee conference*).

**La Legislatura Indú.** En la India opera un sistema basado en el sistema parlamentario establecido para la *Commonwealth*, por tanto su legislatura ha sido organizada bajo el mismo principio de sistemas de los comités que comprende:

- a) El comité constituido por toda la cámara;
- b) los comités especiales; y
- c) los comités de presupuestos privados.

En la Cámara de los Lores también existe el comité del presupuesto público y en la de los comunes comités permanentes de presupuestos públicos y otras materias. Todos estos comités son propuestos o electos por la cámara o nombrados por el *Speaker* (líder). Trabajan bajo su dirección y las funciones y los procedimientos que deben seguir son regulados por el manual de reglas de procedimiento conocido como *Directions del Speaker*.

Los comités pueden ser clasificados como:

- a) Comités permanentes; o
- b) como *ad hoc* comités (especiales o transitorios).

Los permanentes son el comité de peticiones, el comité de privilegios, el comité de legislación subordinada, los comités de financiamiento el comité de cuentas públicas, el comité de impuestos, entre otros. En tanto que, entre los comités especiales, se encuentran el comité de la convención de ferrocarriles, comités conjuntos de presupuesto y los comités especiales que sean necesarios para el trabajo parlamentario.

**Cámara de Representantes de Indonesia.** Las Reglas de Procedimientos de la Cámara de Representantes de la República de Indonesia organizan el trabajo parlamentario en varios comités:

- a) El *steering committee* que se forma por todos los miembros de la cámara en número y proporción a cada una de las diversas fracciones en ella representadas, y actúa como órgano permanente;

b) también existen 10 comités generales que agrupan un número determinado de comités especiales que pueden ser permanentes y complementan el trabajo del comité general de la cámara y atienden, en forma particular, el cumplimiento de las diversas responsabilidades y asuntos que le son encomendados quedando obligados a presentar a la asamblea los reportes, los informes y los documentos suficientes para que se proceda a la discusión de las leyes.

Como ejemplos, se pueden citar que el Comité I, comprende los asuntos de los Departamentos de Asuntos Exteriores, de Defensa y Seguridad y de Información, los correspondientes a las Fuerzas Armadas de la República de Indonesia, al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, al Cuerpo Coordinador de la Inteligencia de Estado y la institución del Estado llamada *code*; y el Comité VIII, trata los asuntos del Departamento de Salud, del Departamento de Asuntos Sociales, del Ministerio de Estado para Asuntos de la Mujer y el Cuerpo Coordinador Nacional de Planificación Familiar.

*Asamblea Legislativa de Costa Rica.* En Costa Rica, el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa determina que las comisiones son: permanentes ordinarias, permanentes especiales y especiales. Son permanentes ordinarias: las de gobierno y administración, asuntos económicos, asuntos hacendarios, asuntos sociales, asuntos jurídicos y asuntos agropecuarios y recursos naturales. Cada una tiene un catálogo de atribuciones y competencias sobre asuntos específicos. Se componen por nueve diputados, salvo la de asuntos hacendarios que se conforma con 11 miembros, quienes durarán en su cargo un año.

Son comisiones permanentes especiales: la comisión de honores, la comisión de libros y documentos, la comisión de redacción y la comisión de relaciones internacionales. Las comisiones especiales, son las que por determinación de la asamblea estudian un asunto determinado o cumplen una misión específica. Se forman por tres o cinco diputados, pudiendo formar parte de ellas cuando fuere necesario como índole de las funciones que tengan que desempeñar, personas que no sean legisladoras, en carácter de asesores, las cuales tendrán voz pero no voto, en cuyo caso la comisión pasará a denominarse comisiones especiales mixtas. Los asesores devengarán la dieta indicada para los diputados.

La doctrina parlamentaria al estudiar las comisiones que funcionan en los diversos sistemas, de acuerdo con su duración, las clasifica como: permanentes, ultrapermanentes y transitorias. Por su naturaleza: de dictamen legislativo, de vigilancia sobre el presupuesto, de investigación al ejecutivo y jurisdiccionales para conocer de los juicios político y el de responsabilidades; por sus fines: ordinarias y extraordinarias; por su composición: propias y mixtas; y, por su integración: nacionales e internacionales.

El número de comisiones o comités -que generalmente se constituyen o integran al inicio de cada legislatura o periodo de actividad de las cámaras del congreso o parlamento-, depende en primer lugar del tipo y cantidad de asuntos que cada una deba resolver o dictaminar y, en segundo, del número de legisladores que quieran integrarlas.

En la práctica norteamericana, las asambleas deliberativas tienen a su servicio comités que hacen el trabajo preliminar para preparar algunas materias o negocios que deben ser tratadas por el Pleno. Estos comités pueden ser de carácter permanente o comités integrados *ad hoc* o comités formados por todos los miembros de la propia asamblea deliberativa.

Por regla general las comisiones y los comités permanentes realizan su trabajo a lo largo de todo el año; los comités seleccionados únicamente se reúnen para propósitos específicos; en tanto que los comités generales pueden turnar algunos asuntos a comités ordinarios o a subcomités, dependiendo de la decisión de la mayoría.

Las comisiones o comités tienen una autoridad limitada: producen dictámenes de procedencia de iniciativa de ley o decreto; preparan resoluciones de actos gubernativos; emiten reportes; formulan



recomendaciones e integran expedientes documentales de los asuntos puestos bajo su competencia para, todos ellos someterlos a la consideración de la asamblea general, en su caso de la asamblea particular comisión o comité general que haya solicitado su intervención.

Para tomar las decisiones los comités siguen la regla de la mayoría; en asuntos especiales, requerirán de una mayoría calificada. Los miembros de un comité que disientan de la resolución tomada por la mayoría, tienen el derecho de presentar una notificación al propio comité ya sea en forma de memorial, voto particular o reporte de responsabilidad. Este documento formará parte del que se presente a la asamblea general.

El valor de las resoluciones de cada comité se circunscribe, exclusivamente, al asunto que les fue tratado o que ellos han resuelto pero siempre son de carácter propositivo y de ninguna manera resolutive. Es decir, se requiere que la asamblea general conozca el resultado del trabajo del comité, lo discuta y, en su caso lo apruebe o repruebe.

En el sistema parlamentario, los comités por ley común tienen prohibido reconsiderar su voto ante el pleno.

Todos los documentos, dictámenes respecto de iniciativas o proposiciones legislativas, memoriales de resolución, puntos de acuerdo y reportes especiales que son producidos por las comisiones, se entregan al secretario de la asamblea general, firmados por todos los miembros que lo hayan aprobado, para que proceda a incluirlos en la agenda del trabajo del pleno de la cámara.

Durante el debate de la resolución presentada por la comisión o el comité, los miembros del mismo tienen prioridad para intervenir en las discusiones en razón de que tienen en su poder toda la información de cada caso, conocen plenamente los argumentos a favor y en contra de la resolución tomada y que han sido discutidos y agotados en el seno del comité. Su intervención resulta aleccionadora y positiva para informar el criterio de los miembros de la asamblea general.

Las comisiones o comités tienen facultades para recomendar una resolución que puede ser adoptada o no pueden hacer la recomendación de que el asunto no debe ser tratado en cierto periodo o por la asamblea, quedando en este caso pendiente una moción suspensiva de resolución. Si el comité recomienda que una resolución no debe ser adoptada, el pleno puede determinar si adopta o no la resolución de la comisión. En ocasiones las recomendaciones incluyen una posposición indefinida o una por cierto tiempo y entonces la asamblea deberá determinar lo concerniente. Pero, como ya se apuntó, todas las resoluciones tendrán que hacerse del conocimiento del Pleno para que decida aprobando, desaprobandu o observando las resoluciones de los comités.

Dentro del proceso para la formación de las leyes, las comisiones más importantes son las llamadas de dictamen legislativo; para la función política, resultan ser las de control, vigilancia presupuestaria y las jurisdiccionales; en tanto, para la opinión pública, las de investigación y las especiales.

La formación de comisiones mixtas generalmente obedece al principio de representación paritaria.

La duración de las comisiones especiales o de investigación puede ser limitada desde su integración inicial, o terminar cuando se haya agotado el negocio o asunto que se le haya encomendado o, bajo ciertas circunstancias, pueden ser disueltas anticipadamente.

**III.** La Constitución General de la República Mexicana en su artículo 70, faculta al Congreso para expedir la ley orgánica que regula su estructura y funcionamiento democrático interno, en atención a la composición política plural de cada una de sus cámaras. Reconoce la existencia de los grupos parlamentarios como formas de organización que pueden adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la cámara; y los reconoce como fracciones o grupos

parlamentarios que coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitan la participación de los diputados en las tareas camerales y, además, de esta manera contribuyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las deliberaciones en la que participan sus integrantes.

Sobre la base de este reconocimiento de los grupos parlamentarios, se estructura en la cámara de diputados, la división interna del trabajo legislativo en:

- a) Diputaciones;
- b) la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que ha venido a sustituir parte importante del trabajo que desarrollaba la Gran Comisión;
- c) las comisiones de dictamen legislativo que ejercen, en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y decreto y de participar en las deliberaciones y discusiones de la asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior; estas comisiones junto con la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura;
- d) las comisiones de investigación y las jurisdiccionales que se constituyen con carácter transitorio, cuando así lo acuerde la cámara y conocerán específicamente de los hechos que haya motivado su integración;
- e) la comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias; y
- f) cuatro comités: de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y el del Instituto de Investigaciones Legislativas.

Las comisiones o comités se integran con un presidente y varios secretarios, procurando siempre que su organización tenga una representación plural.

La Cámara de Senadores cuenta en primer lugar, con la Gran Comisión del Senado que hace las veces de la Junta de Portavoces Española, cuya función principalísima tiende a coordinar la expresión de las diferentes corrientes, resultante del pluralismo político que caracteriza al Senado de la República, para encauzarlas en un foro formal y estructurado de análisis y discusión que permite concretar el pensamiento de los grupos parlamentarios en acciones que coadyuvan al óptimo ejercicio de sus responsabilidades y funciones legislativas, políticas y administrativas.

La Gran Comisión se integra con un senador de cada Estado y del Distrito Federal y los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. La designación de los senadores representantes de cada Entidad Federativa se hace por mayoría de los votos de los senadores de dichas entidades. Se requiere que al momento de la elección estén presentes cuando menos tres de ellos.

La Directiva de la Gran Comisión se integra por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario. Todos ellos son designados por mayoría de votos de los miembros de la comisión, a excepción del segundo vicepresidente que es el coordinador del Grupo Parlamentario de la Primera Minoría.

El Senado cuenta, además, con las siguientes:

- a) Comisiones ordinarias que tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la comisión de estudios legislativos, realizan el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia;
- b) comisiones especiales: de estudios legislativos, de administración y biblioteca;



c) comisiones jurisdiccionales; y

d) comisiones de investigación (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### **bibliografía**

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984.

*Constitución Española y Reglamento del Congreso de los Diputados*, edición oficial preparada por el Letrado de las Cortes, Manuel Gonzalo, Madrid, 1986, 2a. ed.

*Diccionario de Términos Constitucionales y Parlamentarios*, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

*L'Assemblée Nationale*, publicación de los Servicios de Comunicación de la Secretaría General de la Asamblea Nacional, París, abril de 1991.

*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, edición oficial, México, 1988.

*Reglamento de Orden*, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, San José de Costa Rica, s/f

*Reglas de Procedimiento de la Casa de Representantes de la República de Indonesia*, publicación del Departamento de Información en cooperación con el Secretariado General, publicación oficial, Jakarta, 1989.

ROZAKIS LAURIE, Merriam, *Webster's Rules of Order*, Merriam Webster's, USA, 1994.

ROEL, Santiago, *Las comisiones en derecho legislativo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973.

TANDA ANTON, Paolo, *Dizionario Parlamentare*, Editor Colombo, Roma, 1987.

*The British Parliament*, publicación oficial de la Oficina de Información, núm. 56/88, Londres, 1988.

VRIES, Mary A, de, *The New Robert's Rules of Order*, Penguin Group, Nueva York, 1990, 1a. ed.

### **comisión competente**

I. Expresión compuesta de las voces latinas a) *commissionem* (vid. *supra*, *comisión*); y b) *competencia* relación proposición, aptitud, conveniencia). En el sentido jurídico constitucional se refiere a la cualidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.

La palabra *competente* se traduce en otros idiomas como: portugués e italiano, *competente*; inglés, *competent*, francés, *compétent*, *apte*, y alemán, *zuständig*, *massgebend*.

II. En el derecho parlamentario, es aquel órgano estatuido en la ley o constituido por voluntad de la asamblea al cual se le dota de atribuciones específicas para que intervenga en la resolución y dictamen de los asuntos que se le ponen en estado.

De acuerdo con el sistema parlamentario o congresional, las comisiones o comités que se forman al interior de las cámaras o en forma mixta, deben fundar su competencia en la ley o reglamento parlamentario. En la norma se encuentra la razón de su existencia, la naturaleza que se les asigna, las funciones que deben desempeñar, los procedimientos que deben aplicar, los tiempos que deben presentar sus resoluciones, su modo de gobierno interior y el valor de los dictámenes que presentan al Pleno.

De esta manera, la ley les fija su competencia exclusiva y, por lo tanto sólo pueden intervenir en los asuntos que son inherentes a su naturaleza, funciones o fines específicos. En algunos casos la competencia de la comisión o del comité queda comprendida en el nombre de la misma y en su correspondencia con la existencia de un órgano del ejecutivo que tenga a su cargo la misma materia.

Por el nombre un comité o comisión se identifica y distingue, a la vez que establece su campo de acción. La precisión permite la exacta función de este tipo de órganos. Excepcionalmente una comisión no competente puede conocer de un asunto que corresponde a otra, pudiendo derivar esta situación de varias circunstancias, tales como que la carga de trabajo de la comisión originalmente competente, le impida resolver el asunto puesto a su consideración, o porque no haya podido rendir en tiempo la resolución al caso, así porque se hayan producido variaciones en las consideraciones políticas o parlamentarias en relación con el tratamiento del caso encomendado.

Es común en la práctica parlamentaria que se nombren comisiones unidas para la resolución de casos de asuntos que afectan varios ámbitos del derecho o de la administración gubernamental. Por estar permitida por la ley esta práctica, se puede afirmar que la competencia de las comisiones unidas deviene, necesariamente, de la ley orgánica o reglamentaria del congreso o parlamento.

**III.** La Ley Orgánica del Congreso Mexicano fija la competencia de las comisiones de las cámaras de diputados y senadores, de acuerdo con la naturaleza, fines o denominación de la misma. En relación con la naturaleza, las comisiones pueden ser de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación y jurisdiccionales. Por los fines para los cuales hayan sido creados, se denominan "especiales"; y, por último, la competencia de las comisiones ordinarias, es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal (arts. 50 y ss. 80).

En tanto que los comités tienen un nombre específico que determina su función y, tales son: de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y el Instituto de Investigaciones Legislativas (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

#### ***bibliografía***

*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1988.*

#### ***comisión de apelación***

**I.** El término comisión en su tercera acepción que le otorga el DRAE. señala que es una delegación o conjunto de personas delegadas por una institución o corporación para una función. Por su parte, la voz apelación proviene del verbo apelar, que deriva del latín *appellare* que significa interpelar. La apelación es la acción de dirigirse a alguien invocando cierta cualidad, situación o actitud suya, en favor de cierta cosa, de acuerdo a la segunda acepción del DRAE.

La palabra *apelación* se traduce al portugués *apelacao*, al inglés *appeal*, al francés *appel*, al alemán *berufung* y al italiano *appellazione*.

**II.** La comisión de apelación es el órgano técnico de decisión definitiva de los resultados de la elección en las áreas vecinales de Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal, en México. Tiene el carácter temporal y se integra por cinco licenciados en derecho, designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a propuesta que por el doble del número de miembros le formule el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Este órgano se creó para el proceso de



integración de los Consejos Ciudadanos en 1995, conforme a los lineamientos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Sobre el particular, conviene destacar para el estudio del derecho parlamentario, el proceso de designación de los Miembros de la Comisión de Apelación, ya que interviene un órgano legislativo, como es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por principio, los requisitos que deben reunir los miembros a dicha Comisión, son: tener 28 años al día de su nombramiento; tener título de licenciado en derecho; contar con tres años de ejercicio profesional, cuando menos; no haber sido condenado por delito intencional; ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de derechos; ser vecino del Distrito Federal; contar con conocimientos para el adecuado desempeño de sus funciones; no desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido postulado como candidato, en los tres años anteriores al de la designación; no ser ni haber sido dirigente partidista (nacional, estatal o municipal) en los tres años anteriores; no ser registrado como candidato, ni desempeñar, ni haber desempeñado el cargo de Consejero Ciudadano; gozar de buena reputación y prestigio público; y no ocupar un cargo en el gobierno federal o del Distrito Federal o en ninguna de las delegaciones.

Toda vez que los aspirantes a Miembro de la Comisión de Apelación, han cubierto con estos requisitos, el Jefe del Departamento del Distrito Federal envía a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, una lista con 10 nombres, de la cual el órgano legislativo evaluará y designará a los cinco miembros que tengan a su cargo la función jurisdiccional de la elección de Consejeros Ciudadanos. Es decir, a este órgano legislativo le corresponde elegir a dichos miembros, esta atribución atiende a su composición plural y le otorga un carácter de formalidad jurídica y política.

De acuerdo con lo que establece la Ley de Participación Ciudadana, la Comisión de Apelación tiene las siguientes atribuciones: conocer de las solicitudes de apelación que presenten las fórmulas de candidatos a Consejeros Electorales; realizar todos los actos y diligencias necesarios para la resolución de las impugnaciones que le sean planteadas; declarar improcedentes las solicitudes que no reúnan los requisitos que enuncia la ley mencionada; resolver en forma definitiva e inatacable las apelaciones que conozca; declarar, en su caso, la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas y en su caso, puede determinar la realización de nuevas elecciones.

Cabe mencionar, que el nombre asignado a este cuerpo colegiado, sólo responde parcialmente a la naturaleza e importancia de sus funciones, pues en realidad realiza funciones jurisdiccionales en la materia, se trata de una especie de Tribunal Electoral (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

### ***bibliografía***

GARCÍA MOTA, David, María Luisa González Labrada, Javier Orozco Gómez, Fernando Tapia Radillo y David Vega Vera, *Comisión de apelación: organización, atribuciones y competencia*, elección de Consejeros Ciudadanos del Distrito Federal, 1995.

### ***comisión de conciliación***

I. Expresión compuesta de las voces latinas *commissionem* (*vid. supra*); y *conciliare*, que tiene dos acepciones: concordar los ánimos, poner de acuerdo a quienes estaban opuestos entre sí, y, conformar proposiciones o doctrinas que parecen contrapuestas.

La palabra *conciliación* se traduce en otros idiomas como: inglés y francés, *conciliation*; alemán *versöhnung*, portugués, *conciliação*; e italiano, *conciliazione*.

II. En derecho parlamentario debe comprenderse como aquel órgano o grupo integrado por legisladores pertenecientes a dos asambleas diferentes o por varios miembros pertenecientes a distintas fracciones parlamentarias de su propia Cámara, cuya función principal tiende a concordar los ánimos entre todas las partes en conflicto y procurar conformar en un criterio unánime las distintas proposiciones contradictorias, a fin de presentarlo ante su Asamblea para su examen, discusión y aprobación.

En efecto, el proceso de aprobación de las leyes por dos cámaras dentro de los sistemas bicameralistas, si bien permitió poner en práctica el principio de pesos y contrapesos al interior del Poder Legislativo, también es que trajo en el pasado una serie de conflictos y controversias entre ambas derivados del ejercicio del poder político lo cual, en cierto modo, contribuyó a provocar crisis políticas y el retraso en la formación de leyes o decretos.

Las asambleas actuales, ya dentro del sistema bicameralista parlamentario o presidencial, han adoptado un nuevo sistema o mecanismo para resolver tales y tan difíciles asuntos políticos y parlamentarios, que necesariamente se producen entre la Cámara de Representantes o Diputados y la de Senadores cuando hay discrepancias sobre el texto de alguna ley, consistente en la formación de Comisiones Especiales denominadas Comisiones de Conciliación. Estos órganos procuran resolver las discrepancias que los legisladores atribuyen al texto de una ley, a partir de sus posiciones ideológicas o de los intereses que representan en el seno del Parlamento.

La función específica y más eficaz consiste en recibir las opiniones de los diversos partidos políticos o fracciones parlamentarias que integran cada asamblea general, con el propósito de preparar los textos de negociación y aprobación concertada para someterlos a nueva discusión interna de cada Cámara para así coadyuvar al óptimo desarrollo del proceso de toma de decisiones políticas y legislativas, y para también ordenar y facilitar la participación de los representantes populares en las tareas internas de las cámaras.

Su importancia destaca, además, porque contribuyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones, reduciendo las discrepancias provenientes del texto de la ley que deben aprobar o por concepciones de ideología política y estableciendo las coincidencias de resolución conjunta.

Algunos países de bicameralismo parlamentario ya han instituido formalmente la existencia de estas comisiones que operan en forma simplificada y eficaz, dependiendo del sistema que fija el momento en que se debe producir la intervención de cada Cámara.

En Bélgica reciben el nombre de Comisiones de Concertación mismas que ponen en práctica mecanismos de conciliación que es fruto de un simple acuerdo entre la Cámara de Representantes y el Senado. El valor del trabajo de dichas comisiones se basa en la experiencia de sus integrantes y en nuevas formas de práctica parlamentaria. Por ello esta Comisión parlamentaria se compone de manera paritaria con miembros de ambas cámaras y regula los conjuntos de competencia que nacen de ambas y de común acuerdo aplica los términos del examen, discusión y resolución, contenidas en sus reglamentos.

El mecanismo de conciliación puesto en práctica en Francia lo activa la comisión mixta paritaria que participa en el diseño de las leyes examinando sucesivamente en cada una de las asambleas un texto único; y puestas de acuerdo sobre el mismo, lo presentan a cada cámara para que mediante una sola lectura pueda ser aprobado. El Primer Ministro tiene la facultad de provocar la reunión de una comisión mixta encargada de un texto común sobre disposiciones controversiales para contribuir, con información, a la formación precisa del final de la ley. Con la participación de esta Comisión, cuyos miembros son parlamentarios de grande y mayor experiencia, se logra un óptimo y eficaz proceso para la aprobación de las leyes.



El Comité de Conciliación del *Bundestag* y del *Bundesrat* Alemán, igualmente permite la rápida solución de los problemas para la aprobación de la legislación de carácter federal. Posibilita una amplia deliberación en el seno del mismo para consolidar los compromisos -para los casos de divergencia de opiniones sobre un texto básico de los dos órganos legislativos. Con base en el diseño del texto de las leyes que deben ser aprobadas por una u otra cámara, conciliar las diferencias, mediante votaciones que simplifiquen el procedimiento de discusión reglamentario. Este mecanismo de reducción de las diferencias y negociación de los textos, facilita la unión de la diversidad de criterios expresados en cada cámara, en beneficio del tiempo que emplea cada Cámara en lo particular y el Parlamento o Congreso en lo general para la aprobación de la ley.

En Italia no existe una comisión especial, aunque la Constitución en su artículo 70 establece las bases para que la función legislativa sea ejercitada por cada una de las cámaras permitiendo que la aprobación de una ley en la primera cámara pase a la segunda y que en el caso de que ésta aporte modificaciones al texto, se regrese a la primera, para que proceda a su aprobación, sin existir algún mecanismo de conciliación entre las dos cámaras.

Recientemente en los Países Bajos fueron revisados los mecanismos de conciliación bicameral ya que, por tratarse de un sistema imperfecto y por la posición constitucional que asigna a la primera cámara prioridad en el procedimiento legislativo respecto de la segunda cámara, la resolución de los conflictos entre ambas ramas del parlamento no tenía mecanismo conciliador. Por esta razón se ha creado una Comisión Mixta de Conciliación en la que participan miembros de ambas cámaras.

El Parlamento Español ejercita la función legislativa debido a que el gobierno le ha depositado el poder de iniciativa legislativa de ciertas leyes. No obstante, la tradición parlamentaria y el sistema bicameral adoptado, la Constitución española no prevé algún mecanismo específico de conciliación para resolver las hipótesis de conflictos surgidos sobre la interpretación de un texto de ley en el ámbito del procedimiento ordinario de la formación legislativa. Esa decisión final se atribuye al Congreso de los Diputados.

En Estados Unidos se han organizado diversos comités de conciliación denominados *Joint Committes*, que se reúnen cada ocasión que se controvierte un texto de ley o de una resolución. Lo componen paritariamente miembros de ambas cámaras. Son cuatro los comités: de Asuntos Económicos, de Impuestos, de la Biblioteca del Congreso y la Oficina de Imprenta del Gobierno.

Adicionalmente se encuentran las Conferencias de Comités cuya función es tratar de que el Congreso apruebe un texto idéntico de la ley para transmitirlo al presidente para su firma.

Los comités tienen diversas opciones para resolver las contradicciones:

- a) Una primera solución de conciliación tiene una lógica de funcionamiento apropiada para un parlamento bicameral y consiste en facilitar el constante intercambio de opiniones para negociar el surgimiento de un acuerdo. Tal solución limita la posibilidad de enmiendas de una cámara a otra cámara.
- b) Otro segundo procedimiento, consiste en el debate informal que confrontan los senadores y diputados con sus respectivos consejeros y asesores, buscando que su resultado se traduzca en una negociación común que permita presentar en ambas cámaras documentos comunes para ser aprobados.

En resumen, la necesidad de resolver los problemas que se producen en los sistemas bicameralistas, nacidos de la contradicción entre ambas cámaras por diferencias sobre el texto del proyecto de ley que les ha sido presentado para su aprobación, ha permitido la adopción de sistemas, principios y reglas de conciliación parlamentaria entre ambos cuerpos colegiados, en

beneficio de la formación y aprobación de las leyes. Tales comisiones, hoy en día, resultan de una grande y eficaz utilidad procedimental.

III. En México no existen las comisiones de conciliación. Las contradicciones o discrepancias que surgen entre las cámaras en relación con el proceso de la formación de la ley o respecto de cuestiones de tipo administrativo, son resueltas de acuerdo con las normas procesales establecidas en la constitución (art. 72), con intervención del Presidente de la República. Aunque existen las reuniones de conferencia, a las cuales asisten diputados y senadores, para deliberar sobre determinado negocio (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### **comisión permanente**

I. Expresión compuesta de las voces latinas *commissionem* (vid. *supra*); y *permanens*, que permanece, que dura, que tiene estabilidad y firmeza. En derecho parlamentario, dicese de un órgano constituido para subsanar las ausencias de las cámaras en los periodos de receso y representar al Poder Legislativo en ese tiempo.

La palabra *permanente* se traduce en otros idiomas como: inglés y francés, *permanent*; alemán, *dauernd*, *bleibend*; portugués, *permanente*, *inmutável*; e italiano *permanente*.

En los sistemas bicamerales, con este nombre se designa al grupo mixto que se integra con un número determinado de diputados y senadores, y que ejerce las funciones cuyos límites se marcan en los textos de ambas cámaras, para que pueda actuar como órgano regulador que suple temporalmente la actividad de ambas cámaras cuando éstas entran en periodos de receso como Asamblea o Congreso General.

II. Por tradición proveniente de las instituciones del derecho parlamentario hispánico, la Comisión Permanente se conoce como la clásica Diputación Permanente de Cortes, que se compone de un número reducido de miembros (a lo sumo 21), con dominante de los diputados y cuyos miembros se designan en cada cámara, de acuerdo con la proporción de la fuerza numérica de las distintas fracciones políticas que las integran.

El origen de la comisión permanente, tiene fundamento en la teoría de la división de poderes, que exige que éstos deben tener presencia y actividad permanente para cumplir las funciones esenciales que la sociedad le encarga al Estado. Inclusive porque tal permanencia constituye el único medio para lograr el equilibrio del poder público, mediante el constante procedimiento de colaboración y vigilancia entre poderes, adoptado por los estados modernos. Además, y dado que las funciones que realizan el Ejecutivo y el Judicial son, por su naturaleza, de carácter continuo e ininterrumpido; en tanto que, la función del Poder Legislativo se cumple y desarrolla durante periodos específicos de actividad, para subsanar la ausencia y prolongar la presencia del Poder Legislativo en la vida política del Estado, los sistemas constitucionales actuales han adoptado la existencia de una comisión que debe funcionar durante los recesos del Congreso.

De acuerdo con el principio del poder autorreglamentario del cuerpo legislativo y por necesidad constitucional de atribuir únicamente al cuerpo colegiado la competencia para dictar y poner en vigencia leyes o decretos, tal Comisión Permanente no tiene asignadas funciones ejecutivas o legislativas.

III. En México, la Constitución (arts. 78 y 79) determina que durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores, que serán designados, durante la última sesión, de cada periodo ordinario. Para cada titular las cámaras también deberán nombrar, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.



Inmediatamente, la Comisión Permanente se reúne en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados y bajo la presidencia del individuo a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos y de nombres, si hubiere dos o más apellidos iguales, ayudado por dos secretarios de su elección, procederá a nombrar por mayoría de votos a la mesa directiva.

La Comisión Permanente ejercerá sus funciones durante el receso de las cámaras para la cual fue elegida correspondiendo alternativamente la presidencia para un periodo a los diputados y, para el periodo siguiente a los senadores.

Este órgano del Congreso debe sesionar una vez por semana para atender el despacho del asunto de su competencia. Podrá formar comisiones, tales como: agricultura y fomento, comunicaciones y obras públicas, educación pública, gobernación, defensa nacional, hacienda y crédito público, justicia, puntos constitucionales y relaciones exteriores.

El artículo 79 de la Constitución expresamente confiere a la Comisión Permanente las siguientes atribuciones:

- a) Prestar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria para atender la contingencia de que se trate;
- b) recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- c) recibir durante el receso del Congreso las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- d) acordar por propia determinación o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso o de una sola cámara, a periodo de sesiones extraordinarias, mediante el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;
- e) cuando el titular del Poder Ejecutivo Federal le someta la designación del Procurador General de la República, puede otorgar o negar su ratificación;
- f) resolver y conceder la licencia, hasta por 30 días, al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta;
- g) ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ciertos funcionarios de la administración y para oficiales de grado superior del ejército, armada y fuerza aérea nacionales; y
- h) conceder y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

En términos generales se puede resumir que la Comisión Permanente suple la ausencia de las cámaras y, por ministerio de ley, actúa como órgano representativo de la existencia del Congreso que recibe propuestas de ley, funciona como canal de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y de cuerpo que determina el trámite de ciertos asuntos concediendo o negando, entre otros asuntos autorizaciones de diversa naturaleza (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

#### ***bibliografía***

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, 1995.*

## comisión plural

I. Expresión compuesta de las voces latinas *commissionem* (*vid. supra*); y *pluralitatis*, con los siguientes significados según el Diccionario de la Lengua Española: 1. Multitud, copia y número grande de algunas cosas, o el mayor número de ellas; 2. calidad de ser más de uno; 3. pluralidad de votos: por mayoría. El Diccionario de Ciencias Sociales, refiere el siguiente concepto: en las sociedades modernas se mezclan diversas ideologías filosóficas y religiosas, siendo el pluralismo el esfuerzo de organización general de la vida en sociedad, sobre bases comunes y respetando todas las tendencias diferentes.

La palabra *plural* se traduce en otros idiomas como: inglés y portugués, *plural*; francés, *pluriel*; alemán, *mehrzahl*; e italiano, *plurale*.

II. En el derecho parlamentario, por comisión plural se comprende aquella que se integra con un número indeterminado de legisladores pertenecientes a la propia Asamblea y que ostentan filiación política a los distintos partidos políticos representados en la Cámara.

La presencia en la sociedad actual de diversos grupos políticos con ideologías diferentes, así como la organización democrática de las elecciones para renovar periódicamente los cargos de representación popular (diputados y senadores) en los estados modernos, ha propiciado la integración plural de las cámaras legisladoras.

La conformación de las asambleas con legisladores electos y representantes de los diversos partidos políticos, explica la existencia de las llamadas fracciones parlamentarias. Esta circunstancia implica que junto con la autonomía relativa de cada grupo dentro de la Cámara, se establece cierta interdependencia y obligación común para realizar el trabajo legislativo que les encomiendan sus electores.

El principio de igualdad entre los representantes populares no distingue el origen de la elección. Ya sea que haya sido votado directamente en distritos uninominales o que haya sido electo formando parte de las listas propuestas en circunscripciones plurinominales. Ambos tienen la misma calidad de diputados o senadores, según el caso.

El principio de equidad política, a su vez, permite que al interior de las cámaras las fracciones parlamentarias tengan y estén representados, dentro de los órganos administrativos y de trabajo legislativo, en una proporción equiparable a la fuerza numérica de sus electores.

La representación política, de los diferentes partidos que en la elección ganaron los cargos para la Asamblea, lleva implícita el principio democrático de respeto a todas las ideologías, sin importar, para este fin la fuerza numérica electoral.

Tomando como base los anteriores principios, la organización del trabajo político, administrativo, jurisdiccional y legislativo de las asambleas, necesariamente obliga a que las comisiones o comités acrediten una composición plural; es decir, que en cada una se encuentren representadas, proporcionalmente a su número o influencia política, todas las fracciones parlamentarias.

El fenómeno de la existencia de una mayoría predominante y minorías de oposición, propicia el perfeccionamiento de las reglas democráticas del trabajo parlamentario en los ámbitos de los derechos y obligaciones de los legisladores en lo personal, o en su calidad de miembros de fracciones parlamentarias, o en su cargo de titulares en los órganos de dirección o administración cameral o de integrantes de comisiones o comités parlamentarios o, en último caso, de su responsabilidad política ante su partido y la opinión pública. Además, las Comisiones Plurales son canales propicios para que los miembros de los partidos pequeños puedan expresar abiertamente sus criterios e influyan en las resoluciones legislativas, y también para que en forma individual los



legisladores miembros del partido mayoritario puedan desarrollar decisiones en base a un poder independiente.

La existencia de comisiones plurales de trabajo legislativo representa una garantía para los ciudadanos: que las leyes que vota el Congreso o el Parlamento han sido ampliamente analizadas, examinadas y discutidas, por todas las fuerzas políticas que conforman el espectro ideológico de la Nación.

En consecuencia, las leyes que se dicten por el Parlamento o por el Congreso tendrán, ante la ciudadanía, la necesaria legalidad y legitimidad que exige su justa obediencia.

**III.** En México, la Constitución señala que la Cámara de Diputados se compondrá por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas electorales regionales. En consecuencia, existe una gran participación de los partidos políticos para ganar la elección directa o la asignación de las curules de la cámara o los escaños del senado.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso acoge el principio de la pluralidad proporcional y democrática, como base para la integración de los órganos de dirección, gobierno, administración y trabajo parlamentario de cada una de las cámaras. Para el caso son, precisamente, los grupos parlamentarios, los que expresan la existencia de esa pluralidad representativa.

Cuando toca a la cámara estructurar sus comisiones de trabajo o los órganos correspondientes, deberá realizarlo sobre la base de que deben estar representados en su interior y proporcionalmente, todas las fracciones parlamentarias (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

#### ***bibliografía***

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

ROSE-ACKERMAN, Susan, "La profesionalización del Poder Ejecutivo Mexicano. Experiencia del Congreso de Estados Unidos", en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, UNAM, México, 1994, Serie G, Estudios Doctrinales, núm. 162.

#### ***comisionado parlamentario***

**I.** Órgano de Gobierno cuyo titular es una persona a quien el Parlamento nombra para que en su representación vigile la observancia de los derechos entre gobernantes y la Administración Pública.

La necesidad de suplir la insuficiencia de los medios y procedimientos legales para solucionar de modo satisfactorio los conflictos surgidos entre los particulares y la Administración Pública, así como el requerimiento de establecer mecanismos positivos de control y de protección al ciudadano, e incluso al administrador, de los excesos de los poderes públicos, ha dado lugar al nacimiento del llamado Comisionado del Parlamento. Su función y utilidad aunque no ha sido un remedio completamente eficaz e infalible se ha demostrado ampliamente por el tipo y variedad de acciones de carácter preventivo que despliega. Existe cierto paralelismo entre este funcionario del Parlamento y el llamado *Ombudsman*.

**II.** El origen histórico y legal del Comisionado Parlamentario se encuentra en la Constitución Sueca de 1809 y en la Ley del Parlamento de 1865. Dinamarca lo instituye en la Constitución de 1953 y en la ley de 11 de junio de 1964, reformada en 1959 y en 1961.

El Procurador Parlamentario para la justicia sueca y el Comisionado del Parlamento Danés son funcionarios que designa el *Riksdag* y el Folketing, cuerpos legislativos de ambos países, respectivamente.

En Inglaterra se aprobó en la creación del cargo de Comisionado Parlamentario para la administración, con un campo de actuación reducido ya que le incumbe solamente investigar los casos de defectuosa administración, sin entrar a juzgar respecto de la arbitrariedad o irrazonabilidad de las decisiones administrativas de tipo discrecional. No tiene competencia sobre los órganos del Gobierno Local, ni sobre la policía, ni los tribunales ni otros sectores importantes de la estructura estatal.

Nueva Zelanda instituyó en 1962 al *Parliamentary Commissioner*, en Alemania en 1957 se crea el Comisionado Parlamentario Federal para asuntos de defensa; en Estados Unidos, India, Irlanda y Holanda tienen desde hace años en estudio la posibilidad de establecer este tipo de funcionario parlamentario.

Esta figura al igual que la del *Ombudsman* ha sido fuertemente controvertida por doctrinarios y políticos porque su función se despliega para suplir las insuficiencias de los sistemas de control ya existentes tanto en el ámbito judicial, como legislativo y administrativo.

Existen objeciones de tipo jurídico de acuerdo a la naturaleza de los regímenes políticos constitucionales adoptados por cada Estado. Así, por ejemplo, Inglaterra que mantiene el régimen de responsabilidad ministerial, recibe las objeciones en el sentido de que el Comisionado Parlamentario es incompatible con la actividad de control que realiza el Parlamento sobre los Ministros y que se ejerce a través de preguntas parlamentarias y de comisiones investigadoras.

En los regímenes de separación de poderes la objeción principal se funda en que se violenta el principio de la separación de los poderes ya que la actividad del Comisionado Parlamentario invade directamente el campo de trabajo de la Administración del Ejecutivo. Además, por ser un funcionario federal violenta los órdenes jurídico constitucionales de los Estados Federados.

Entre la crítica favorable, se encuentra la de que el Comisionado Parlamentario deviene en contralor frente a la administración y, consecuentemente su función fortalece el principio de la legalidad objetiva ya que no sólo busca la protección del administrado sino que también la aplicación apropiada de la norma jurídica; el principio de la oficialidad que busca el desahogo de procedimientos legales que tiendan a esclarecer la verdad material sobre la verdad formal, el principio del informalismo a favor del administrado cuya consecuencia es proteger al gobernado de que su derecho no se verá perjudicado por una errónea calificación; y, por último el principio del debido proceso que implica la observancia, por parte de la autoridad, del respeto a las garantías de legalidad y audiencia que fundan el derecho del gobernado frente a la administración. En síntesis, el Comisionado Parlamentario considerado como un funcionario de alto rango cuyas funciones son de control sobre la administración pública, no debe ser considerado como reemplazador de otros funcionarios, sino como procurador de justicia que salvando las insuficiencias de las normas o colmando las lagunas de la ley, busca proteger los derechos del ciudadano, del administrador y del administrado.

III. La filosofía que inspiró la creación del Comisionado Parlamentario se encuentra en la necesidad de proteger a los gobernados de la amenaza de un poder público cada vez más fuerte y cada vez más intervencionista. En cada país el Comisionado Parlamentario tiene diferentes funciones, atribuciones y responsabilidades ante el Congreso. No obstante, su campo de acción se circunscribe a vigilar la actividad de los funcionarios administrativos civiles, y en algunos casos militares, con excepción de los magistrados judiciales, a fin de atender las quejas y reclamos relacionados con el ejercicio de los poderes y funciones de los administradores. Su intervención se inicia en donde se aparecen o denuncian comportamientos inapropiados, errores, negligencias,



descuidos, medidas irrazonables o arbitrarias, incumplimientos, transgresiones a las leyes, incluyendo las diferentes o equivocadas maneras de interpretarlas.

Para el cabal ejercicio de su función, se le ha dotado al Comisionado Parlamentario de facultades para requerir toda la información necesaria de cualquier funcionario administrativo, estableciendo diferenciación de niveles, así como para hacerlos comparecer, poder revisar la información contenida en los archivos de documentos oficiales, incluyendo aquella calificada como reservada e inaccesible para los particulares. También se le ha dotado del poder de inspeccionar los inmuebles de la administración y el derecho de asistir a las deliberaciones en las que toman parte los organismos administrativos y los judiciales.

Los procedimientos concluyen con resoluciones que se entregan a la cámara que ha nombrado al Comisionado para que el Pleno de la misma determine las acciones que se deben ejercer ante la Administración Pública (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

#### ***bibliografía***

PADILLA, Miguel M., *La institución del comisionado parlamentario*, Plus Ultra, Argentina, 1972.

#### ***comisiones de conferencias***

I. Expresión compuesta de las voces latinas: a) *commissioonem* (*vid. supra*); y b) *conferentia de conferre* = juntar, comunicar; o, también, reuniones de representantes en las que se tratan asuntos de variada índole, preferentemente de carácter internacional. En el derecho parlamentario se conocen como *comisiones de conferencias* a los organismos que crean el Parlamento o el Congreso en forma independiente o asociado a otro Congreso o Parlamento de otro país para conferenciar y negociar respecto de asuntos bilaterales o multilaterales cuya resolución es del interés común de las partes representadas.

Cuando una Comisión actúa hacia el interior del país, es de carácter nacional; e internacional, cuando participan asociados grupos de legisladores de diferentes países para tratar asuntos específicos. Su duración depende del término de la negociación, por tanto siempre resulta transitoria.

En la práctica norteamericana las comisiones de conferencia tienen facultad para celebrar reuniones de información e intercambio de opiniones con funcionarios del Ejecutivo, técnicos, científicos, intelectuales, con personas con conocimientos especiales sobre materias determinadas. También se reúnen con comisiones legislativas estatales para celebrar conferencias y, en el ámbito internacional, también celebrar reuniones de trabajo legislativo en las cuales, previa agenda acordada, se discuten y recomiendan proposiciones o soluciones de temas y aspectos de utilidad compartida.

También existe una rica experiencia de orden histórico de los beneficios que han reportado las diversas comisiones de conferencia en los sistemas parlamentarios europeos (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

#### ***comisiones de cortesía***

I. Expresión compuesta de la voz latina *commissioonem* (*vid. supra*); y la hispana derivada de *cortés*, actos de atención, respeto o afecto; en los órganos parlamentarios son aquellos protocolos

de forma y solemnidad que se aplican para los actos públicos. Por la función que desempeñan y el objetivo temporal que cumplen, las Comisiones de Cortesía son transitorias. Se integran informalmente por orden de la Directiva de la Asamblea o del *Speaker* o del Portavoz.

La palabra *cortesía* se traduce en otros idiomas como: en inglés, *courteousness*, francés, *politesse*, *courtoisie*; alemán, *Kompliment*, *zuvorkommenheit*; e italiano *cortesía*.

II. Las comisiones de cortesía, son útiles y necesarias para ayudar a formalizar y conducir, durante la celebración de reuniones protocolarias, sesiones reglamentarias, actos o ceremonias públicas, las relaciones oficiales que se deben y producen entre los poderes del Estado. Su oficio resulta de suma importancia ya que a ellas corresponde coadyuvar en la observancia y ejecución de ciertos actos solemnes, ya privados o públicos; ya escritos o de tradición histórica.

III. En la práctica parlamentaria mexicana las comisiones de cortesía se encuentran señaladas en diversos dispositivos de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. El nombramiento de las mismas difiere en cuanto al número de sus integrantes y el objeto para las cuales se constituyen. Siempre son transitorias y, en estricto sentido, perentorias.

Se nombran comisiones de cortesía para los siguientes casos:

a) Seis comisiones, integradas cada una por cinco individuos de las respectivas cámaras, más un secretario, que tienen por objeto participar a la otra cámara, al Presidente de la República y a la Suprema Corte, que la cámara de Diputados o Senadores ha quedado y declarado legítimamente constituida.

b) Cuando el Ejecutivo asiste a la inauguración del período ordinario de sesiones cada cámara nombra una comisión de cortesía que se une a la de la otra cámara, cuya función protocolaria consiste en acompañar a dicho funcionario al recinto del congreso para que rinda el informe anual en el que dé cuenta del estado de los negocios encomendados a su administración; también se nombran sendas comisiones para acompañarlo de regreso a su residencia oficial.

Una vez que el período ordinario ha concluido, antes de declararlo, las cámaras nombran otras tres comisiones de cortesía para informar de este hecho a la otra Cámara, al Ejecutivo y a la Suprema Corte. Las que acuden a informar a los otros poderes son comisiones mixtas de cortesía porque en ellas se incorporan diputados y senadores.

En el caso de que uno de los miembros de la cámara se encuentre gravemente enfermo o haya fallecido, se nombra una comisión de cortesía para que acudan a visitarlo cuantas veces sea necesario o asistan a su sepelio. Tales comisiones se integran con dos miembros y seis miembros, respectivamente (art. 52 del Reglamento).

También cuando algún funcionario, representante diplomático o persona de relevancia se presente en la cámara a invitación de ésta o por sí, se nombra una comisión para que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar donde deba tomar asiento que podrá ser en los palcos bajos, en las curules de diputados o senadores o bien en el estrado que ocupa la presidencia (art. 196 del Reglamento).

Cuando en el recinto de la Asamblea (p.e.) se recibe una visita oficial de algún miembro de otro poder o de una personalidad nacional o internacional o de un grupo o comisión nacional o internacional, corresponde a los órganos directivos nombrar libremente a un grupo de legisladores para que en calidad de anfitriones, cumplan las reglas que exige la dignidad y la cortesía parlamentaria.



Ciertas funciones, ceremonias o actos de las Asambleas, por la dignidad del cuerpo parlamentario o de las personas que intervienen, también requieren de la observancia de formas solemnes o de un protocolo reglamentario, convencional o tradicional, cuyo conjunto de prescripciones o reglas bien pueden comprenderse como un auténtico ritual o ceremonial de cortesía en el cual, las Comisiones nombradas para participar en el mismo desempeñan, junto con los órganos de gobierno y el Pleno de la Asamblea, una función de suma importancia y trascendencia (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### ***bibliografía***

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Ordenamientos legislativos*, Textos Concordados, edición del autor, México, 1985.

### ***comisiones de encuesta***

I. Expresión compuesta de las voces latinas: *a) commissio-onem=* (vid. *supra*); y *b) inquaesita =* buscada. En su origen etimológico se refiere tanto a la investigación ordenada por una autoridad administrativa o judicial como a la reunión de testigos para dilucidar algún punto oscuro dentro de un proceso, averiguación, indagación o pesquisa.

La palabra *encuesta* se traduce en otros idiomas como: inglés, *inquest*; francés, *enquête*; alemán, *umfrage*; portugués, *indagação*; e italiano, *inchiesta*.

II. En el derecho parlamentario las comisiones de encuesta tienen por objeto recoger la opinión pública en forma cuantitativa para, con base en los datos recopilados, tomar o dictar alguna resolución de carácter legislativo.

La encuesta actualmente es una técnica estadística y de mercadeo que se usa hoy para obtener, recopilar, clasificar, codificar y ordenar la información o datos provenientes de la investigación de hechos de las ciencias sociales.

Dentro de la actividad parlamentaria puede afirmarse que la Asamblea tiene el poder para llevar a cabo encuestas, un verdadero poder de consulta. Las comisiones formadas para el ejercicio de esta facultad se conocen como Comisiones de Encuesta, y son aquellas comisiones especiales creadas y aprobadas por la Asamblea, para obtener información directa o con el propósito de explorar la opinión o la decisión de ciertos grupos demográficos o estamentos de la sociedad, civil o política, en relación a determinados asuntos públicos del Estado que requieren la intervención o una resolución del Poder Legislativo. En cierto sentido la encuesta es una consulta tipificada de personas escogidas según principios estadísticos.

Los usos que al interior del Congreso o del Parlamento puede darse a la información obtenida, varían de acuerdo a los propósitos y fines de la encuesta. Corresponde a la Comisión de Encuesta coordinar todo el trabajo de análisis estadístico, mercadológico, político y social de dicha información, en el que se apliquen y establezcan las correlaciones entre el universo de datos codificados. Con base en tales resultados debe establecer las suposiciones e interpretaciones que funden su reporte a la Asamblea a fin de que tome las decisiones correspondientes.

La estructura de la encuesta comprende tres elementos:

- a)* El órgano encuestador que determina el objeto de la investigación y de las preguntas del programa, así como los fines de la encuesta;
- b)* el grupo social o público que será encuestado para legitimar o validar una resolución; y

c) el equipo de trabajo que debe ordenar y codificar la información para obtener resultados veraces, objetivos y precisos mediante la aplicación de cuestionarios previamente elaborados que utilizan diversas técnicas para inquirir: diseño de esqueletos, traducción y conexión con pruebas, datos externos de control, forma técnica de preguntas (abiertas, cerradas, de control de elección múltiple, de abanico, de estimación, etc.), y el lenguaje a utilizar y tipo psicológico de las preguntas.

III. En la práctica mexicana, hasta hoy en día, no se ha utilizado técnicamente la encuesta ni se ha formado una comisión así denominada en ninguna de las Cámaras del Congreso, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o de las legislaturas de los Estados.

En su lugar, se utilizan los llamados foros de información que en realidad constituyen otra técnica para recoger, directamente, la opinión de personas, sociedades o asociaciones no gubernamentales, grupos de participación ciudadana o partidos políticos, de organismos corporativos de industriales, comerciantes o prestadores de servicios de diversa naturaleza, así como de los miembros de los colegios de profesionales.

#### ***bibliografía***

ALVIRA MARTÍN, Francisco, "Encuesta", en *Diccionario de Ciencias Sociales*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.  
"Encuesta", *Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1978.

#### ***comisiones de investigación***

I. Expresión compuesta de las voces latinas: *commissionem* (*vid. supra*); e *investigationem* = acción de investigar sistemáticamente, que también consiste en indagar, averiguar, hacer diligencias para descubrir alguna cosa.

*Investigación* se traduce en otros idiomas como: inglés, *investigation, reserch*; francés, *recherche*; alemán, (*Er*) *forschung, nachforschung*, portugués, *investigação*; e italiano, *investigazione*.

II. En la terminología del derecho parlamentario se refiere al grupo de legisladores que autorizados por su Cámara, en ejercicio de funciones constitucionales de control y vigilancia sobre actos del ejecutivo, realizan todas las diligencias necesarias para averiguar si los titulares de los órganos del ejecutivo, han o no incurrido en cualquier tipo de responsabilidad ya sea, por incumplimiento en defecto o en exceso o por violación o infracción a las leyes que regulan su competencia y autoridad; o si cumplen o no sus programas y actividades dentro de la normatividad aprobada por el propio Poder Legislativo.

De acuerdo al sistema adoptado, las comisiones de investigación pueden o no estar previstas en el Reglamento Parlamentario; generalmente son designadas por la Mesa Directiva de la Cámara y aprobadas por la mayoría de sus integrantes y tienen diferente naturaleza, conformación, fines y propósitos. En general este tipo de comisiones debe realizar el asunto encomendado y producir un dictamen o informe de carácter preliminar que debe conocer el pleno de su cámara. Para sus trabajos puede disponer de diversos medios y facultades, entre las que se citan: el requerimiento de comparecencia de testigos, formulación de interrogatorios, solicitud y petición de información a las autoridades o a las personas implicadas. También pueden realizar diligencias de visita a obras, instituciones públicas, empresas privadas y, en general a todos aquellos sitios relacionados con el trabajo encomendado.

Las comisiones de investigación, como lo expresa Santaolalla, reúnen tres características: son un procedimiento colegiado, un instrumento reforzado de información ya que se reservan a cuestiones



de particular importancia o para aquellas que de otra forma no pueden esclarecerse encierran un conjunto de facultades especiales: exigir la presencia de funcionarios y particulares para declarar ante las mismas, requerir la presentación de documentos, sancionar los incumplimientos que en esta materia pueden producirse.

La Cámara de los Comunes del Parlamento Inglés posee la función de realizar investigaciones por medio de comisiones llamadas *Select Committees* para fiscalizar las actividades del gobierno.

En el sistema norteamericano, es práctica constitucional la formación de comisiones especiales para realizar investigaciones en ambas cámaras de representantes, con el propósito de conocer la conducta de los miembros del Poder Ejecutivo y de la Judicatura. El Senado dispone del derecho al *impeachment* del Presidente; el Congreso en su conjunto tiene poder sobre el presupuesto y los tributos, aprueba los tratados y el nombramiento de determinados altos cargos federales.

En España el Pleno del Congreso, a propuesta del gobierno, de la Mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la cámara puede acordar la creación de una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público.

Las *comisiones de investigación* elaboran un plan de trabajo y pueden nombrar Ponencias en su seno y requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días.

Las conclusiones de estas comisiones de investigación no son vinculantes para los tribunales ni afectan a las resoluciones judiciales. Se plasman en un dictamen que es discutido en el pleno de la cámara y, las conclusiones aprobadas por mayoría, serán publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y comunicadas al gobierno, sin perjuicio de que la Mesa Directiva del Congreso dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

En otras legislaciones estas comisiones especiales también investigan en el ejercicio de la administración pública la aplicación del presupuesto, revisan los empréstitos contratados, analizan la eficiencia de los servicios públicos y estudian las responsabilidades en que incurren los funcionarios ejecutivos; por último, otras más, que investigan asuntos electorales o de orden político.

El fundamento de los actos de control y vigilancia del legislativo sobre el ejecutivo se encuentra en el principio de la división de los poderes y su correlativo de los mecanismos para contener el poder.

**III.** La Constitución mexicana autoriza únicamente la creación de comisiones de investigación, sólo cuando se trate de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, dependientes del Poder Ejecutivo, requiriéndose en tales casos la resolución de la asamblea a pedido de una cuarta parte de los miembros de la cámara de diputados o de la mitad de los que componen la de senadores.

Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio, funciona en los términos constitucionales y legales y, cuando así lo acuerda la cámara, conocen específicamente de los hechos que hayan motivado su integración (arts. 46 y 52 LOCG) y dependiendo de la urgencia y calidad de los asuntos que tengan que resolver.

Recientemente las cámaras, por acuerdos concertados entre las diversas fracciones parlamentarias, han creado comisiones de investigación sobre asuntos públicos de gran relevancia para la vida política y social del país.

La regla para integrar las comisiones determina que es el Pleno de la Cámara quien decide el número de sus integrantes.

Las conclusiones del trabajo de las comisiones de investigación deben contenerse en un informe que se somete a la consideración y conocimiento del pleno y se remiten al Ejecutivo para los efectos legales que sean convenientes (art. 93 Constitucional) (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### ***bibliografía***

*Constitución Española y Reglamento del Congreso de los Diputados*, edición preparada por el Letrado de las Cortes, Manuel Gonzalo, Madrid, 1986, 2a. ed.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, "Funciones de control del parlamento sobre el gobierno", en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, UNAM, México, 1994, Serie G, Estudios Doctrinales, núm. 162.

PORTERO MOLINA, José Antonio, "El control parlamentario del presupuesto", en *el control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Labor, Barcelona, 1978.

### ***comisiones de las cámaras***

(Vid. *supra*, *comisión*).

### ***comisiones del congreso***

I. En el sistema constitucional que organiza al Poder Legislativo como Congreso Federal o General, tienen existencia dos cámaras: la primera que congrega a los Diputados o Representantes Populares y la segunda a los Senadores.

La palabra *congreso* se traduce en otros idiomas como: inglés, *congress*; francés, *congrès*; alemán, *Kongress*; portugués e italiano, *congresso*.

II. El Congreso, en ejercicio del principio soberano del auto gobierno, dicta para sí un cuerpo de disposiciones orgánicas y reglamentarias en las que comprende la suma de sus facultades, atribuciones y competencia. Como excepción, esta Ley no requiere la promulgación por parte del Ejecutivo, sino únicamente la orden de su registro y publicación.

El desarrollo normativo de esta ley orgánica o reglamentaria a su vez, establece la estructura, órganos de gobierno y de trabajo legislativo, funciones, procedimientos y materias sobre las que puede y debe legislar.

Para resolver la multitud y complejidad de asuntos cuya resolución corresponde al Congreso se requieren de órganos de trabajo denominados Comisiones o Comités, a los cuales por la especialidad de sus integrantes, se les encargan asuntos específicos. Las comisiones o comités pueden ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras, a su vez, permanentes; las otras, perentorias.

Estos órganos pueden integrarse de diferentes maneras: con grupos formados por un número determinado o indeterminado de individuos o por la totalidad de los integrantes de la Asamblea, como es el caso de la llamada Comisión de la Cámara en Pleno.



Cuando las comisiones están integradas por parte de los miembros de la Asamblea pueden tener diversas denominaciones de acuerdo a su naturaleza, función y temporalidad (ordinarias, permanentes, transitorias, especiales, mixtas, de investigación, etcétera).

En Italia, siguiendo la fórmula Británica, existe la Comisión de la Cámara Completa, que se constituye por la Cámara deliberante que utiliza un procedimiento menos solemne que la sesión normal para examinar el proyecto como una comisión, es decir, sin la posibilidad de adoptar formalmente el texto.

En el sistema parlamentario francés existen seis comisiones permanentes, además de la posibilidad de formación de comisiones transitorias especialmente constituidas para el examen de un texto que, después de aprobado, concluye su función.

La existencia de las comisiones mismas implica la profesionalización y especialización del trabajo legislativo. El problema político latente en los Congresos con relación a la actividad de las comisiones, se centra en la discusión respecto del poder de decisión que deben tener las mismas, así como el acceso de los partidos políticos a su control administrativo.

Otro fenómeno de consideración es determinar el número de comisiones y el número de sus miembros para que su trabajo pueda resultar eficaz. Por ejemplo, el Congreso de Estados Unidos, integrado por 535 legisladores, tiene un total de 295 comités. La Cámara de Representantes cuenta con 27 Comités y 150 Subcomités y el Senado tiene 20 Comités y 86 Subcomités.

El principio de la autoregulación del Poder Legislativo permite que cada Congreso determine las comisiones permanentes, ordinarias, transitorias y especiales que requiere para el cabal cumplimiento y desarrollo de sus funciones y, es innegable, que el trabajo especializado de las comisiones resulta de suma utilidad práctica y funcional.

III. La Ley Orgánica del Congreso Mexicano determina, que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores contarán con el número y tipo de comisiones que cada una requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

Como comisión del Congreso existe la llamada Comisión Permanente que actúa en los recesos del Congreso de la Unión y se compone de 37 miembros de los cuales 19 son diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones.

El artículo 79 de la Constitución establece el catálogo de atribuciones y casos en los cuales esta comisión del congreso puede intervenir (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### ***bibliografía***

AVRIL, Pierre, "Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislativo. Los auxiliares de la labor legislativa", en Verónica de la Rosa (trad.), *El Poder Legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994. Serie G, Estudios Doctrinales, núm. 162.

### ***comisiones jurisdiccionales***

I. Expresión compuesta de las voces latinas: a) *commissio-onem*= (*vid. supra*); y b) *jurisdictio* = autoridad y poder para gobernar y hacer cumplir las leyes. Perteneciente a jurisdicción.

La palabra *jurisdicción*, se traduce en otros idiomas como: inglés, *jurisdiction*; francés; *juridiction*; alemán, *jurist*; portugués, *jurisdição*; e italiano, *giurisdizione*.

II. En derecho parlamentario, se conoce como Comisión Jurisdiccional aquella que tiene como finalidad conocer de asuntos que requieren el desahogo de un procedimiento formal jurisdiccional que tiene, como el procedimiento judicial, varias etapas que incluyen:

- a) El ejercicio de un derecho de acción o excitativa formal al Poder Legislativo para que intervenga y resuelva un asunto;
- b) la obligación de aportar pruebas que funden la acción iniciada;
- c) un periodo de audiencias para recibir la probanzas, incluyendo los testimonios confesionales o de testigos que ofrezca el presunto inculpado;
- d) un dictamen elaborado por la Comisión jurisdiccional que se pondrá en conocimiento del Pleno de la Asamblea para que lo discuta y, en caso de aprobarlo, lo forme como resolución que debe conocer, según el tipo de caso que resuelva, la otra Cámara legisladora.

II. En ciertos sistemas parlamentarios y particularmente en el mexicano, de acuerdo a las facultades atribuidas a cada Cámara, estas intervienen en forma sucesiva correspondiendo a la primera, aquella que realiza las diligencias de investigación y produce el primer dictamen, actuar como fiscal u órgano de acusación ante la segunda Cámara. Esta, a su vez, actúa como órgano o jurado de sentencia. La resolución de ambas Cámaras, debidamente aprobada por el quórum reglamentario constituye una especie de sentencia.

En España existe un procedimiento (arts. 102 Constitución y 169 Reglamento) para tramitar la acusación a miembros del gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado que requiere para su inicio la presentación de una iniciativa formulada por escrito y firmada por un número de diputados no inferior a la cuarta parte de los miembros del Congreso y requiere para su planteamiento y viabilidad de la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

Si la iniciativa de acusación, después de agotado su trámite de discusión, es aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la cámara, el Presidente del Congreso debe comunicarlo al Presidente del Tribunal Supremo para que proceda a exigir la responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del gobierno. En este caso la cámara actúa como órgano de acusación y su resolución es de carácter jurisdiccional.

III. En México, la Ley Orgánica ordena la creación de comisiones jurisdiccionales, con carácter transitorio que deben conocer específicamente de los hechos que hayan motivado su integración. Correlativamente el artículo 109 de la Constitución otorga la facultad a cualquier ciudadano para que, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, formule denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para que se inicie juicio político contra los servidores públicos que la propia Constitución establece. De igual manera para proceder penalmente contra los servidores públicos, la Cámara de Diputados debe resolver la procedencia o no de la acción contra el inculpado. Como consecuencia del trámite de ambos juicios, el político y el de responsabilidad, la Cámara de Diputados debe integrar una comisión jurisdiccional que instruya el procedimiento relativo.

La integración de esta comisión jurisdiccional se realiza al inicio de la legislatura y únicamente actúa cuando se presente o medie la denuncia ciudadana.

A esta comisión jurisdiccional se le conoce como Sección Instructora de la Cámara y tiene a su cargo practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado, a quien, por otra parte, informará sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su



elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

Corresponde a la Comisión Instructora abrir un periodo de pruebas, recibirlas, allegar otras que considere convenientes; luego procederá a calificarlas y una vez terminada la instrucción pondrá el expediente a la vista del denunciante para que formulen alegatos. Concluido este plazo formula conclusiones en vista de las constancias del procedimiento.

Las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que hay o no lugar a proceder en contra del servidor público denunciado por la conducta o el hecho materia de la denuncia que dio origen al procedimiento. El documento que contiene las conclusiones se entrega a los secretarios de la cámara de diputados para que el presidente la convoque y la reúnan para resolver sobre la imputación. Reunida la cámara se erige en órgano de acusación previa declaración del Presidente y, en ese momento, concluye sus funciones la Sección Instructora.

En el caso de la tramitación de la declaración de procedencia, la comisión jurisdiccional también se llama Sección Instructora y practica todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida la averiguación la Sección dictamina si hay lugar a proceder penalmente contra el inculcado, rindiendo su dictamen ante el Presidente de la Cámara quien la convocará para que se erija en jurado de procedencia. La resolución de la cámara se da a conocer al inculcado y a la autoridad penal que haya requerido o tramitado el procedimiento. Concluida esta etapa, también termina el trabajo de la Comisión Jurisdiccional.

En resumen, dentro de las funciones jurisdiccionales de la cámara de diputados y de senadores, se encuentran la tramitación de dos juicios especiales:

- a) El juicio político que tiende a fincar responsabilidades constitucionales o legales a los funcionarios o servidores públicos de cualquiera de los tres poderes del Estado; y
- b) el juicio de remoción del fuero constitucional que gocen los servidores o representantes populares, para el efecto de que se sometan a la jurisdicción de los tribunales penales a fin de que la autoridad competente los juzgue en relación con los supuestos o posibles delitos que se les imputen (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### ***bibliografía***

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 1995.

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Delma, México, 1991.

*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1994.

### ***comisiones mixtas***

I. Expresión compuesta de las voces latinas: a) *commissionem* (*vid. supra*); y *mixtus*, que se compone de varios géneros o especies distintas; dicese también, de aquello que manifiesta dos o más caracteres distintos.

La palabra *mixta*, se traduce en otros idiomas como: inglés, *mixed*; francés, *miyte*; alemán, *misht*; portugués e italiano, *misto*.

II. En la práctica parlamentaria, se refiere a las comisiones que se forman tanto al interior de la Cámara o entre Cámaras del Poder Legislativo como a las Comisiones que se integran con

legisladores y miembros del Poder Ejecutivo. En todos los casos, tienden a recabar información específica, homologar criterios y diseñar textos consensados o, según el caso, también dictámenes para presentarlos ante la Asamblea.

Es claro que la formación de Comisiones Mixtas obedece a diversas situaciones y necesidades del trabajo legislativo. En los sistemas parlamentarios europeos, las Comisiones Mixtas (*joint committees*) tienen como función primordial la revisión del texto de ley que debe ser materia de resolución de la Asamblea; en los sistemas de Congreso, la actividad que despliega la Comisión se centra en la elaboración conjunta al interior de su Cámara del Dictamen respecto de la propuesta o iniciativa de ley; esto no impide que se reúnan los miembros de esta comisión interior con otra similar de la Cámara colegisladora para resolver dudas o discrepancias sobre textos de ley aprobados o por aprobar y antes de su remisión al ejecutivo.

Es conveniente considerar que la ley es producto de la voluntad colectiva de un grupo multidisciplinario, por tanto existe una constante de necesidad de integrar a todos los especialistas en una Comisión para estudiar y dictaminar con fundamento y suficiencia tanto la procedencia o viabilidad de las iniciativas o proyectos de ley presentados ante el Parlamento o Congreso como aquellos, entre otros muchos aspectos, que se refieren a la calidad técnica o profesional empleada en el diseño y estructura de la materia que comprende el texto normativo, la claridad y precisión concedidas a los objetivos, la utilización y empleo del instrumental deontológico para articular contenidos y disposiciones; en suma, para estar en aptitud de dictaminar, discutir y votar la ley con seguridad y conocimiento de los asuntos que regula.

III. En la legislación parlamentaria mexicana, también existe la institución Comisión Mixta, pero con un sentido diferente. Con base en el principio de que las cámaras tienen atribuida la facultad para formar todas aquellas comisiones que le sean útiles o necesarias para el cumplimiento de sus funciones (arts. 42 y 77 LOCG), se pueden crear comisiones o comités conjuntos con participación de las dos cámaras del congreso para atender asuntos de interés común. Únicamente por necesidades prácticas, las cámaras, forman comisiones mixtas que atienden específicamente los asuntos que le encomienda el pleno (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### ***bibliografía***

*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados México, 1994.

### ***comisiones ordinarias***

I. Expresión compuesta de las voces latinas: *commissionem* (*vid. supra*); y *ordinarius*, que tiene diversos significados: 1. Común, regular, usual, frecuente, habitual; 2. Dícese del despacho corriente con providencias de tramitación en los negocios.

La palabra *ordinarias* se traduce en otros idiomas como: inglés, *ordinary*; francés, *ordinaire*; portugués, *ordinário*; e italiano, *ordinario*.

II. En el Derecho Parlamentario, se nombran así, a los órganos regulares y permanentes en que intervienen los legisladores para participar en la resolución y/o dictamen de los asuntos que se encomiendan a dicho cuerpo colegiado. La práctica Parlamentaria difiere de la congresional. En aquella existen:

a) Las comisiones plenas, es decir las que se integran con todos los miembros de la Cámara y que se diferencian de la Sesión Plenaria porque observan procedimientos simplificados e informales para tomar sus resoluciones; y



b) las comisiones normales u ordinarias (*select committee*) que su naturaleza, funciones y número se correlacionan con las Carteras que tenga en Ejecutivo, con independencia de las que forman parte de la oposición en el parlamento.

En el sistema congresional, tanto en la Cámara de Representantes o Diputados como el Senado, el Reglamento de cada una determina el número de sus comisiones, nombre e integración tomando como base dos ámbitos de actividad:

a) Igual número en correspondencia y nomenclatura al de las Secretarías o Dependencias del Ejecutivo; y

b) de aquellas que requieren los trabajos específicos de la propia cámara.

Algunos sistemas parlamentarios utilizan el nombre de comités para referirse a los grupos de trabajo que por necesidad de la especialización de la actividad legislativa se forman al interior de las cámaras a fin de poder emitir resoluciones sobre los asuntos que se ponen bajo su conocimiento. En los sistemas presidenciales, algunas legislaciones denominan a los grupos de trabajo con el nombre de comisiones, dejando el nombre de comités para grupos de legisladores que se ocupan de cuestiones no legislativas, es decir que actúan como órganos de gobierno en asuntos comprendidos en el régimen interior de la Cámara. No obstante el término "comité" tiene mayor aceptación y se le ha concedido mayor amplitud e importancia que el de "comisión".

El concepto de comisión ordinaria que se utiliza en los países de tradición hispánica, se corresponde con el de los comités electos, a que se refiere el sistema norteamericano, y con el de los comités permanentes a que se refieren los sistemas europeos.

La Comisión Ordinaria tiene una competencia limitada a conocer los asuntos que refiere su propia denominación. En algunos países las Comisiones Ordinarias tienen un número determinado de miembros y en otras se conforman de acuerdo a las necesidades de la propia cámara. Por su especialización deben conocer preferentemente de aquellos asuntos vinculados e inherentes a su competencia.

La forma de gobierno y los procedimientos que se deben aplicar se encuentran regulados por la legislación reglamentaria del Congreso o Parlamento y, en ocasiones, la propia comisión puede expedir su reglamento interior para conducir adecuadamente y eficazmente sus trabajos y que las resoluciones que adopte se apeguen a la legalidad y a la legitimidad que reclama de *origen* todo dictamen legislativo.

Las comisiones tienen dos tipos de actividad claramente definidas:

a) El trabajo al interior de las mismas que se inicia con el documento que le es turnado por orden de la Asamblea o por instrucción de la Mesa Directiva para que proceda a estudiar y poner en estado de resolución una proposición o iniciativa de ley. Acto seguido el Secretario de la Comisión, por orden del Presidente cita a todos sus miembros a sesiones regulares para que durante las mismas se discutan las bases generales que fundan los argumentos y las razones de la futura ley, así como los textos y el número de artículos que debe contener.

Mediante la aplicación de un procedimiento simplificado de discusión abierta con toma de decisiones mediante la expresión de votos orales se consensa la voluntad mayoritaria de los miembros de la comisión constituyendo su resolución la base sobre la cual se sustenta el dictamen que se presenta ante la Asamblea.

b) el trabajo al exterior de las comisiones ordinarias comprende dos vertientes: b.1) la realización de audiencias, consultas o foros de participación ciudadana o de especialistas, con el propósito de recabar ya información técnica especializada adicional a la que

comprende la exposición de motivos del proyecto legislativo, o bien auscultar la opinión pública y política de diversos sectores de la sociedad que pudieran ser afectados por la emisión de la nueva ley; b.2) la participación en el seno de las sesiones plenarias durante la presentación, explicación, debate y aprobación del dictamen que oportunamente hayan producido.

La existencia de las Comisiones Ordinarias acredita la calidad técnica y profesional del trabajo institucional de los legisladores, la eficacia de la división de las actividades parlamentarias por especialidades, así como la organización funcional y efectiva de la producción normativa.

En realidad las Comisiones Ordinarias funcionan como órganos permanentes de gobierno legislativo.

**III.** En el Congreso mexicano se constituyen de la siguiente manera: En la Cámara de Diputados existen dos clases de comisiones ordinarias, que se constituyen con carácter de permanentes:

1. Las que tienen funciones de dirección entre las que se encuentran las comisiones de:

- a) Régimen Interno y Concertación Política;
- b) de Dictamen Legislativo;
- c) Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- d) Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y

2. Las denominadas de dictamen legislativo que incluye las siguientes:

Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos, Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda.

Cada una de estas comisiones se integran durante el mes de septiembre del año en que se inicia la legislatura, con un número de no más de 30 diputados electos por el pleno de la cámara a propuesta de la comisión de régimen interno y concertación política, la cual debe cuidar que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes, tomando en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario.

Especial mención, merece la Comisión Ordinaria de Régimen Interno y Concertación Política que se integra por los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la cámara. Esta comisión funge como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia cámara. Entre las importantes funciones que desempeña, se encuentra:

- a) Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el pleno de la cámara;
- b) proponer a los integrantes de las comisiones y comités;



- c) proponer el proyecto de presupuesto anual de la cámara;
- d) proponer a la cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero,
- e) presentar al pleno de la cámara los nombramientos de consejeros propietarios y suplentes, que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la cámara; y
- f) contribuir con la mesa directiva a organizar y conducir los trabajos camerales.

En la cámara de senadores las comisiones ordinarias tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y son las siguientes: Administración; Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Recursos Hidráulicos; Biblioteca, informática y Asuntos Editoriales; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Social y Ecología; Distrito Federal; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Estudios Legislativos; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Justicia; Marina; de la Medalla Belisario Domínguez; Pesca; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud; Trabajo y Previsión Social; Turismo; y Jurisdiccional.

Independiente de las comisiones ordinarias existe la gran comisión del senado que se integra con un senador de cada Estado y del Distrito Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios y entre cuyas funciones, destacan:

- a) Proponer a la cámara el personal de las comisiones ordinarias y especiales;
- b) proponer a la cámara la designación de los comisionados ante el consejo general del Instituto Federal Electoral;
- c) proponer el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero;
- d) someter los nombramientos y remociones de los empleados de la cámara a la consideración de la misma;
- e) prestar cooperación a la mesa directiva y su presidente en los asuntos para el mejor desahogo de las atribuciones administrativas;
- f) proponer a la cámara el programa legislativo;
- g) vigilar las labores de la Oficialía Mayor, proveyendo lo necesario para el trabajo de las comisiones;
- h) dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la cámara (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

#### ***bibliografía***

*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1994.*

## **comisiones temporales**

I. Expresión compuesta de las voces latinas: *commissionem* (vid. supra); y *temporalis*, que dura por algún tiempo.

La palabra *temporal* se traduce en otros idiomas como: inglés, *temporary*; francés, *temporel*; alemán, *zeitlich*; portugués, *temporal*; e italiano, *temporale*.

II. En derecho parlamentario se entiende por comisiones temporales aquellos órganos del congreso que tienen una duración menor que la que corresponda a su período ordinario de sesiones o legislatura.

Por oposición a las comisiones ordinarias y permanentes, que por Reglamento se integran en las cámaras para llevar a cabo los trabajos generales y particulares del Parlamento o del Congreso, las comisiones temporales son todas aquellas que se integran por necesidad o interés de la asamblea para que atiendan y resuelvan ciertos y determinados asuntos que no son competencia de las Comisiones Ordinarias. Por regla general en las leyes orgánicas o reglamentarias del Poder Legislativo, se encuentra la facultad de la Asamblea para formar comisiones temporales. En consecuencia, su fundamento se encuentra en la ley y la determinación de su formación en la voluntad de la Asamblea.

Por principio, toda comisión tiene obligación de preparar un informe, reporte o dictamen de los asuntos que se ponen bajo su competencia y conocimiento. Algunas legislaciones establecen el procedimiento para que este documento se entregue a los órganos directivos o directamente a la propia Asamblea para que por mayoría de sus miembros le asigne el trámite o resolución que corresponda. Otras legislaciones, por la naturaleza circunstancial o política de la función de las comisiones temporales, no determinan trámite alguno ni para el trabajo dentro o fuera del Congreso o Parlamento, ni para el trámite aplicable al reporte o documento informativo con el cual concluyen sus actividades.

En este sentido, las comisiones temporales abarcan un amplio espectro de asuntos que por su naturaleza, complejidad o urgencia no pueden ser atendidos ni por las comisiones ordinarias ni por el Pleno de la Cámara. Por tanto, resultan órganos colegiados plurales, dotados de una gran flexibilidad y capacidad para desarrollar su trabajo y tomar las resoluciones que debe conocer la Asamblea General.

La temporalidad puede abarcar parte o todo el tiempo del período de sesiones o de la legislatura, según lo exija el caso (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### **bibliografía**

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984.

## **comisiones ultrapermanentes**

I. Expresión compuesta de las voces latinas: *commissionem* (vid. supra); ultra, además de; cuando entra en composición con algunas voces con la *significación* de más allá de, al otro lado de; y *c) permanens*, que permanece, que dura, que tiene estabilidad y firmeza.

En el derecho parlamentario, se comprende como tales aquellos órganos de carácter supranacional que por necesidad nacional son instituidos por determinación de los Parlamentos



Europeos y que se integran con una representación plural, mixta y paritaria de los países que intervienen en su creación.

II. Este tipo de Comisiones por la gravedad y complejidad de los asuntos en que intervienen, requieren de una vida mucho más prolongada que la que determina la legislación para las comisiones ordinarias, que se constituyen por ley o por voluntad de la Asamblea durante los períodos ordinarios y constitucionales de los parlamentos.

Por esta razón y con el propósito de que la representación del país se encuentre legitimada y para que cumplan eficazmente las funciones específicas que se les encomiendan, más aquellas que se van produciendo durante su actividad producto de la interacción y negación entre los países involucrados, su duración debe ser más allá de la vida de cada parlamento integrante y por encima de las circunstancias políticas, económicas y sociales que han determinado su creación.

La concepción de las comisiones ultrapermanentes deriva de la experiencia vivida por los países europeos durante los conflictos creados por las guerras mundiales. Hoy en día cumplen funciones diferentes. La creación del parlamento europeo encuentra un fuerte y positivo fundamento en la existencia previa de las comisiones ultra permanentes, ya que de alguna forma, éstas representan los intereses de los parlamentos de los estados miembros.

III. En la práctica parlamentaria mexicana no existen las comisiones ultrapermanentes. La única referencia consiste en las comisiones bilaterales formadas entre México y Estados Unidos de Norteamérica para tratar asuntos específicos entre ambas naciones. Es posible que con la aplicación del NAFTA, Tratado del Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, eventualmente pudiera surgir una comisión legislativa, con el carácter de ultrapermanente, responsable y con capacidad para dirimir ciertos asuntos legislativos entre las partes firmantes (MIGUEL ÁNGEL, CAMPOSECO CADENA).

### **comisiones unidas**

I. Expresión compuesta de las voces latinas a) *commissionem* (vid. *supra*, *comisión*), y b) *unitas*, voz que tiene varios significados: 1. propiedad de todo ser, en virtud de la cual no puede dividirse sin que su esencia se destruya o altere; 2. unión o conformidad; 3. que se unen o juntan en concordia.

Tomando el sentido de ambos conceptos, comisiones y unidas, se puede deducir que éstas se refieren al tercer grupo unitario de trabajo que se forma independiente y con la suma de los miembros de otras comisiones. Las *comisiones unidas* se pueden constituir y trabajar tanto en el interior de una cámara como entre las comisiones de ambas cámaras, en el sistema bicamaral.

II. En la práctica parlamentaria bicameral se afirma y acepta que el principio de eficiencia de la actividad legislativa encuentra plena expresión en la división y especialización en cada cámara, del trabajo que ha generado la existencia institucional de comisiones de toda naturaleza, funciones y duración, de acuerdo a las necesidades parlamentarias, cuyo común denominador es la preparación técnica y profesional de sus miembros en materias específicas y legislables.

A contrapartida, la formación y existencia temporal de las llamadas Comisiones Unidas obedece a una necesidad de racionalizar el trabajo técnico legislativo de los parlamentos o congresos generales formando para el efecto un grupo mixto de diputados y senadores, diferente al de las comisiones ordinarias de cada cámara que tienen competencias diferentes pero afines, con el propósito de que conozca discuta y apruebe un dictamen respecto de una iniciativa de proposición de ley o decreto que por su complejidad reclama el concurso plural y multidisciplinario del conocimiento de los legisladores, tanto en el interior de una cámara como en ambas.



En el sistema inglés el parlamento organiza cierta parte de su trabajo a través de comisiones unidas, llamados comités, que se componen con miembros de ambas cámaras. Son los llamados *Joint Committees* a los cuales por disposición legal o por resolución cada cámara les encarga considerar ciertos aspectos o asuntos particulares, inclusive en materia de presupuesto y de leyes privadas. Estos comités generalmente se componen por un número igual de miembros de ambas cámaras. Las facultades del comité y el tiempo y lugar de sus reuniones debe ser decidido por acuerdo de ambas. El Presidente es electo por el comité y puede ser escogido de entre los miembros nominados por la cámara. Las decisiones dentro del seno del comité se toman por votación y el Presidente vota como cualquier otro miembro.

También se constituyen comisiones mixtas en cada legislatura con la tarea de estudiar proyectos legislativos consolidados y de legislación delegada. Las dos cámaras podrán acordar el establecimiento de comisiones mixtas o unidas para otros asuntos. En 1987 se nombró una comisión mixta para examinar el procedimiento aplicable a los proyectos legislativos privados.

En Estados Unidos la estructura de los comités incluye a los comités conjuntos, cuyos integrantes proceden de ambas cámaras y cuya naturaleza y funciones es por lo general de investigación o de administración interna. Una variedad especial del comité conjunto lo constituyen los llamados comités de conferencias que tienen como propósito resolver las diferencias que se presentan en las versiones de una misma legislación elaborada por ambas cámaras. Actualmente existen cuatro comités conjuntos, con seis subcomités. Los comités conjuntos se crean por estatuto o por resolución en la cual se fija su duración y tamaño. Este tipo de comités no tienen autoridad para legislar. El comité económico conjunto (*Joint Economic Committee*) se dedica al análisis de los problemas económicos nacionales y a la revisión de la ejecución de los programas fiscal y presupuestal. Pero si tiene interés en promover alguna iniciativa de ley, entonces debe recurrir con su propuesta a los comités permanentes.

Junto con el Comité Económico, funciona el Comité Conjunto de Impuestos de Ingresos Interiores, que se integra con los miembros más antiguos, integrantes de los *Comités de Ways and Means*, de la Cámara de Representantes y del Finance del Senado y puede formular recomendaciones a ambos comités. Este comité conjunto económico y de impuestos provee al Congreso con un grupo adicional de especialistas para los temas de carácter complejo respecto de la economía nacional y de la ley de Impuestos Federales. Estos especialistas de los comités conjuntos trabajan unidos con personas individuales con la cámara y con el senado en la materia de la legislación. Por el alto nivel de los especialistas, este grupo provee al Congreso con oportunidades adicionales de concentrarse en el esquema legislativo para hacer decisiones mediante el uso de estudios y de audiencias públicas en determinados temas políticos.

El Comité Conjunto de Energía Atómica, fue el último comité que tuvo funciones y responsabilidades legislativas.

Cuando se presentan conflictos jurisdiccionales para remitir o turnar la iniciativa, la solución práctica que se usa en el Congreso americano es remitir o turnar la iniciativa a dos o más comités. Esta práctica se conoce como remisión múltiple (múltiple referral) que tiene tres tipos:

- a) *conjunta* cuando varios comités deben estudiar al mismo tiempo una iniciativa;
- b) *consecutiva* cuando primero se turna la iniciativa a un comité y luego a otro; y
- c) *dividida* cuando se turnan únicamente partes de la iniciativa a los diferentes comités.

Por último se refiere la existencia no continuada de varios comités conjuntos, entre ellos el Comité de Guerra, el Comité de Operaciones del Congreso, el Comité Bibliotecario; el Comité organizador



del Congreso; el Comité conjunto de Imprenta; el Comité de Reconstrucción y el Comité de Impuestos.

En Italia, es reconocida la utilidad del trabajo de las comisiones unidas de los miembros de ambas cámaras. En prueba de ello, cabe mencionar que funcionan eficazmente las comisiones parlamentarias para intervenir en el control del *Mezzogiorno*, comisión que tiene fundamento en el artículo 4º. de la Ley correspondiente aprobada en 1978 que la instituye como una Comisión Parlamentaria Permanente compuesta de 15 diputados y 15 senadores nombrados por el respectivo presidente en forma proporcional a la fuerza de los grupos parlamentarios.

La Comisión Parlamentaria para la Orientación y la Vigilancia del Servicio Radiotelevisivo, se compone de 20 diputados y 20 senadores nombrados por el presidente de cada cámara, de acuerdo a la Ley de 1975 y se rige por su propio reglamento interno. Su importancia, radica en que tiene atribuciones de gestión y su actuación se funda en principios de independencia, objetividad y apertura a las diferentes tendencias políticas, sociales y culturales y del respeto de la libertad garantizada por la Constitución. Regula y establece normas de garantía al acceso a la radiotelevisión pública y decide sobre recursos presentados por la negativa a su acceso, entre otras cuestiones.

La Comisión para la Vigilancia de la Administración de la Deuda Pública, constituida por tres diputados y tres senadores electos por cada cámara al inicio de la legislatura y de tres consejeros de estado nominados por el presidente del Consejo de Estado, del Secretario General de la Corte, de un Consejero de la Corte nominado por el Presidente del Presidente de una Cámara de Comercio nombrado por el ministro de industria. El Presidente de esta comisión es nombrado por decreto del Presidente de la República a propuesta del ministro del tesoro con el visto bueno del Consejo de Ministros.

En Francia durante el proceso de la formación de las leyes, existe una comisión mixta o unida, compuesta por miembros de la asamblea nacional y del senado, que tiene como función principal la elaboración del texto de la ley y negociarlo con el gobierno y con los miembros de cada una de las cámaras para que, una vez que sea idéntico, se apruebe por sus asambleas.

En la India funciona el *Joint Committee on Salaries & Allowances of Members of Parliament* (Comité para los Salarios y Concesiones) que se constituye por mandato del acta 1954 que contiene las reglas de los salarios, concesiones y pensiones para miembros del Parlamento.

En el Manual de Reglas y Procedimientos de la Asamblea de la República de Indonesia se establece la existencia de las llamadas Comisiones y Subcomisiones, que se crean de acuerdo a las necesidades del trabajo parlamentario (arts. 48 a 51). Estas comisiones pueden ser consultadas y tomar decisiones respecto de los diferentes asuntos que hay en la agenda de las sesiones. Las subcomisiones, a su vez se pueden reunir entre sí con el propósito de preparar el trabajo y los reportes que se requieren en la asamblea. Cada comisión está asistida por un secretariado que coordina los trabajos, entre subcomisiones y los consulta con el líder de la cámara para su trámite. En relación a la aprobación del presupuesto, también existen los llamados *Committe*, *Joint Committee* y *Ad hoc Committee* (todos ellos de composición mixta).

En América Latina, también, existe la institución de comisiones unidas, con las características propias de cada país y su tradición parlamentaria.

En el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina (arts. 61 y 84) se establece la existencia de las comisiones permanentes de asesoramiento, así como que cuando un asunto sea de carácter mixto, corresponde su estudio a las respectivas comisiones, las cuales podrán abordarlo reunidas al efecto o iniciar por separado ese estudio, con aviso a la otra u otras; pero el anteproyecto deberá ser sometido al despacho en pleno de las comisiones a que haya sido destinado el asunto.



Cuando sea girado a una o más comisiones especializadas y también a la de Presupuesto y Hacienda, aquella o aquellas formularán su anteproyecto y ésta deberá despacharlo en el plazo de un mes. Si así no lo hicieran, el anteproyecto de la o de las comisiones especializadas pasará a la cámara como despacho de la o de las comisiones respectivas, haciéndose constar esta circunstancia en el orden del día correspondiente.

En el senado argentino, su reglamento (art. 83), determina que cada asunto o proyecto se destinará a una sola comisión pero que la presidencia de la cámara puede resolver que pase a estudio de más de 1 cuando, a su juicio, así lo aconseje la naturaleza del asunto. En este caso, las comisiones procederán reunidas. Cuando la trascendencia del asunto o algún otro motivo especial lo requiera, la comisión en que se halle radicado puede solicitar el estudio conjunto con otra comisión, lo que debe decidir la cámara en el acto.

En República Dominicana existen en el Congreso Nacional las comisiones especiales para el conocimiento de proyectos específicos que se disuelven con la resolución del asunto. De entre ellas destacan las comisiones contempladas en el Reglamento del Senado que tienen su origen cuando existen diferencias de criterio entre una y otra cámara que sean más referentes a las formas que al fondo del asunto. El Reglamento prevé la existencia de una comisión general interparlamentaria para tratar asuntos "de trascendencia nacional que, por su naturaleza, deban merecer una aptitud solidaria de las cámaras" (art. 72 del Reglamento del Senado). Dicha comisión es especial, se compone por igual cantidad de miembros de ambas cámaras y debe rendir su informe a más tardar 10 días después de su constitución, corriendo a su cargo presentar junto con el mismo, un proyecto de ley o resolución relativo al asunto que le ha sido sometido y lo remitirá al senado cuando éste haya sido el iniciador de la comisión.

En el Reglamento del Congreso Dominicano de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 (art. 53), se establece la posibilidad de Comisiones no permanentes y su eventual carácter mixto o conjunto respecto de otras comisiones, ya existentes. La iniciativa para la formación de estas Comisiones Unidas puede ser a iniciativa propia, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara y previa audiencia de la Junta de Portavoces. Su creación es acordada por la Mesa del Congreso.

El Estatuto General de la Asamblea de la República de Nicaragua (art. 26), establece que las condiciones conocerán de los proyectos de ley o de cualquier otro asunto que les encomiende el Presidente de la Asamblea, la Junta Directiva o el Plenario y lo que ellas decidan en el ámbito de su competencia. Con este Principio se establece la posibilidad de la existencia de Comisiones unidas, es decir, la participación de dos o más comisiones para atender el trabajo parlamentario. Esta regla se confirma (art. 30 del Reglamento de la Asamblea Nacional) que señala que en las discusiones de las distintas Comisiones, solamente se concederá tres veces la palabra a un mismo representante por cada artículo, o acápite, quedando a salvo los puntos de orden y aclaraciones. Así como que en las Comisiones se procurará siempre la unidad o al menos el consenso, en un máximo de dos rondas de discusión. Si esto no se logra, entonces se resuelve por mayoría. La experiencia nicaragüense acredita que muchos asuntos se encargan a dos Comisiones, que actúan como Comisiones Unidas en la búsqueda de la resolución.

El Reglamento del Senado de la República de Colombia (art. 2o. de la Ley 7a. de 1945), establece que en cada Cámara y durante el funcionamiento del Congreso habrán Comisiones Constitucionales Permanentes, Legales reglamentarias y Accidentales. Que todas las Comisiones Accidentales serán nombradas por el Presidente del Senado. Existe una Comisión Unida o Bicamaral que actúa cuando se trata de resolver el presupuesto del Senado. En efecto, el Gobierno debe incorporar, sin modificaciones, al Proyecto de Ley de Apropriaciones, aquel que cada año elaboran conjuntamente a Comisiones de la Mesa de ambas Cámaras para el funcionamiento del Congreso, conforme a las leyes preexistentes (inciso I del párrafo del art. 208 de la Constitución Nacional).



El Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil, establece (art. 34, fracción II) la posibilidad de la formación de Comisiones especiales que serán constituidas por iniciativa del Presidente de la Cámara o a requerimiento del Líder o del Presidente de la Comisión interesada y cuya finalidad es estudiar y dictaminar sobre proposiciones que versen sobre materias de competencia de más de tres Comisiones.

III. En México, de acuerdo a la legislación aplicable, en ciertos casos la formación de las Comisiones Unidas obedece a un acuerdo del Pleno o a una instrucción de la Mesa Directiva que se trasmite por conducto de la Secretaría de Turno, para que dos o más comisiones procedan a conjuntar su trabajo y resuelvan el proyecto o proposición legislativa que se pone bajo su responsabilidad.

La Ley Orgánica (art. 46) faculta la creación de comisiones o comités conjuntos con participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común. Estas comisiones son especiales y por tanto se constituyen con carácter transitorio y conocen específicamente de los hechos que motivan su integración.

Cuando se trata de Comisiones Unidas, compuestas por dos o más comisiones de la propia cámara, es regla común que la comisión ordinaria que se nombra primero sea la que asuma la responsabilidad de conducir los trabajos unidos de las comisiones. Su Presidente coparticipa con el o los otros presidentes de las comisiones sumadas, preparando los trabajos y gobernando las decisiones internas para producir los proyectos conjuntos de resolución.

En el seno de sus plenarias usualmente se aplica un procedimiento simplificado de discusión flexible, votación económica y tratamiento directo a los temas tanto generales como a los concretos. El resultado final se concentra en un reporte o dictamen que los miembros de las comisiones unidas aprueban por mayoría. Este documento se remite a la directiva de la Asamblea para que ordene a la Secretaría de la Mesa lo incluya en el Orden del Día, bajo el rubro de Dictámenes de Iniciativa a Discusión. En su momento el Pleno de la Asamblea conocerá de su lectura y procederá a su discusión y aprobación en su caso.

Al dictamen final se deben agregar, si así lo solicita uno o varios de sus miembros que disientan de la resolución mayoritaria tomada, un documento llamado "voto particular" en el cual se expone breve y razonadamente el porque de su negativa o disenso. Tal documento forma parte del dictamen general y en acatamiento a una regla política parlamentaria y democrática, muchas veces no escrita o de tradición legislativa, se establece la obligación a la Secretaría de la Cámara de leer dicho documento junto con el principal. En otros países (Nicaragua) los miembros de una fracción parlamentaria que forman parte de las comisiones de cualquier naturaleza, tienen el derecho de presentar el "dictamen de la minoría".

Presentado al pleno su dictamen, todos los miembros de las Comisiones Unidas tienen derecho preferente para usar de la tribuna a fin de exponer los fundamentos, razones y argumentos que sustentan el dictamen que han producido, así como tienen la obligación de participar durante el debate tanto en su parte general como al discutirse las cuestiones particulares.

Concluido el proceso de discusión, las Comisiones Unidas, sin necesidad de resolución alguna, concluyen su función y por tanto desaparecen.

Aparte de las comisiones unidas de dictamen legislativo, por su importancia vale mencionar la constitución de diversas Comisiones Especiales de carácter plural, compuestas por miembros de varias comisiones ordinarias; p.e., la Comisión de Reforma para la Consolidación de la Democracia Electoral, la Comisión Especial de Seguimiento a los Acontecimientos para el Caso Colosio, la creación de la Comisión Especial de Seguimiento a los Acontecimientos del Estado de Chiapas y la

creación del Comité de Reconstrucción del Palacio Legislativo (*vid. infra, conferencia*) (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

### **bibliografía**

Cámara de Diputados de Argentina, *Reglamento* (del 26/12/63 con reformas introducidas al 21/12/87). VIII edición provisional, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1988.

Cámara de Senadores de la Nación, *Reglamento*, texto ordenado 1984, Buenos Aires, 1987, 3a. ed. Congress A to Z. CQs Ready Reference Encyclopedia, USA, 1988.

CHARLES, Tiefer, *Congressional Practice and Procedure*, Greenwood Press, USA, 1989, 1a. ed.

*El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento*, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, versión en español Jorge Anaya Roa, México, 1193, 1a. reimp.

*El sistema de gobierno del Reino Unido*, editado para el Ministerio de Relaciones Exteriores y del Commonwealth por Reference Services, Central Office of Information, Londres, 1988.

JORGE GARCÍA, Juan, "El Poder Legislativo", en *Manual del legislador dominicano*, Universidad Católica Madre y Maestra, Adriano Miguel Teja (ed.) Santiago, República Dominicana, 1982, 1a. ed.

*The Rules of Procedure of the Peoples Consultative Assembly of the Republic of Indonesia*, The Secretariat General of the Assembly, 1988.

VISALLON DE ARMAS, Crispin, *Guía auxiliar de los reglamentos del Senado de la República de Colombia*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1986.

### **comisiones y comités de la cámara de diputados**

I. Del Inglés *committee* (persona a la que se le ha encomendado algo), síndico, fideicomisario; del latín *committere* (reunir, encomendar). *Vid. infra, comisión y cámara de diputados*. El vocablo *comité*, significa grupo de personas autorizadas para tratar algún asunto (es generalmente menor que una comisión).

II. *Noción de comisión*. En su acepción ordinaria y según el Diccionario de la Lengua Española, *comisión* es la acción de cometer (de ahí su cercanía con el vocablo *comité*); significa igualmente la "orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio"; quiere decir asimismo el "encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa"; y, finalmente, se refiere también al "conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto". Cuando el encargo se asigna a una persona en lo particular, a éste se le llama *comisionado*, e igualmente recibe tal nombre cada uno de los miembros del grupo de personas que integran una *comisión*, vocablo que en términos jurídicos identifica a un conjunto de personas encargadas de cierta función pública específica y que procede del latín *comissio* y su derivado *committere*, confiar, encomendar.

*Comisiones legislativas*. La doctrina reconoce que las Asambleas Legislativas incluyen como sus principales funciones y actividades el estudio y redacción de leyes; el control y supervisión del funcionamiento de la Administración Pública, y la representación e información al pueblo. El cumplimiento de éstas se realiza normalmente a través de comisiones, a las que se define "como organismos especializados, que con frecuencia tienen carácter permanente, a los que se asignan responsabilidades".

Fernando Santaolalla expone: "Las comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de Diputados o Senadores, a fin de conocer en profundidad las distintas leyes y asuntos



que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a éstas una propuesta de dictamen sobre cada uno de ellos. Los parlamentarios se reparten entre las distintas Comisiones existentes, lo que normalmente se hace en proporción al número de miembros de los Grupos parlamentarios respectivos." El profesor español reconoce, sin embargo, que este concepto le viene chico a la realidad *actual* de las comisiones legislativas o parlamentarias, pues como bien lo expresa, la evolución de estos cuerpos orgánicos de los parlamentos los ha llevado a mucho más que ser simplemente órganos de instrucción o preparación de los Plenos de las Cámaras. "Las Comisiones ya no se limitan dice Santaolalla a elevar propuestas o dictámenes a los Plenos de las Cámaras legislativas, sino que asumen un poder decisorio en ciertas materias. Así, las Comisiones pueden aprobar directamente proyectos legislativos sin que se requiera la ulterior intervención de aquellos. Igualmente, pueden adoptar resoluciones o mociones de carácter no legislativo y pueden servir de foro para comparecencias de ministros en sesiones informativas. En definitiva concluye Santaolalla, las comisiones ya no son sólo órganos preparatorios, sino también órganos con facultades decisorias que se subrogan en la posición jurídicopolítica ocupada por las asambleas."

Podríamos afirmar que la anterior es la tendencia universal respecto a las funciones de las comisiones de los órganos parlamentarios y legislativos, aunque en el caso de México es todavía muy lenta la evolución hacia lo experimentado en otras latitudes y se debe más a la práctica que a la reglamentación al respecto.

Silvano Tosi afirma que "las comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con esta función de las cámaras [la formación de las leyes], como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las cámaras". Más adelante el maestro italiano recientemente fallecido complementa la noción anterior al expresar:

El origen histórico de las comisiones prueba eficazmente, por sus modalidades, el significado que estos colegios menores han asumido en el contexto de todo el sistema de gobierno, como para significar con su desarrollo con parcial excepción para el ordenamiento británico la observación de que el Parlamento en asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XX, mientras que el Parlamento en comisión es la figura organizativa prevaleciente en el Estado contemporáneo.

En efecto, los parlamentos de las épocas revolucionarias tendieron a la deliberación, debate y confrontación ideológica y política en los plenos y fueron proclives al asambleísmo de la Convención, con todas sus consecuencias de anarquismo, violencia y terrorismo. El trabajo en comisiones es una forma más civilizada de actuación parlamentaria, por lo que las comisiones, desde sus antecedentes más lejanos, introdujeron en los parlamentos la racionalidad de la función legislativa, la especialización del conocimiento de los asuntos, la diversificación funcional de las actividades de las asambleas y, desde luego, la mediatización de las confrontaciones entre legisladores de partidos o grupos contrarios y dispuestos a todo.

*Tipo de comisiones legislativas:* El número y tipo de comisiones es muy variable en cada Asamblea Legislativa, pues está determinado por variados factores de orden histórico, sociológico, político y cultural, los cuales imprimen a los parlamentos un carácter singular en cada país. Influye igualmente el tipo de Constitución Política y la forma en que ésta resuelve la división o separación de poderes y el número de cámaras del Poder Legislativo; si el régimen es presidencial o parlamentario, en sus diferentes modalidades; la mayor o menor complejidad de la administración pública; y el vínculo más o menos frecuente, más o menos estrecho entre el Parlamento y la opinión pública, o sea, entre la Asamblea Legislativa y los grupos de la sociedad. En estas condiciones, los sistemas de comisiones legislativas son tan numerosos como países con parlamentos, dietas o congresos existen, si bien se intenta identificar como las principales comisiones las *permanentes, no permanentes, especiales, conjuntas, de investigación y de estudio.*

Los criterios de clasificación de las comisiones legislativas son muy numerosos e igualmente arbitrarios. La taxonomía puede fundarse en la duración, en la materia, en el carácter de su función, en su ordenación constitucional o únicamente legal o reglamentario, en el número de sus integrantes, en el momento de su integración y en su capacidad decisoria, por ejemplo, aunque bien podríamos encontrar para cada caso una fórmula clasificatoria específica.

*Funciones generales de las comisiones legislativas.* Independientemente de que las comisiones realizan por su cuenta las actividades que se asignan constitucionalmente a las Asambleas de las que dependen, puede decirse de ellas que cumplen funciones de singular importancia:

i) "En la mayoría de los casos, constituyen un nivel intermedio de decisión entre el legislador individual y la asamblea legislativa".

ii) Son organismos para el encuadramiento colectivo de los legisladores, en cuanto que a través de ellas se contribuye a lograr:

La disciplina en el voto de los legisladores.

La disciplina en el trabajo parlamentario y legislativo.

El establecimiento de un primer orden jerárquico entre los legisladores, puesto que permiten que las presidencias o secretarías determinen quiénes de los legisladores gozan de rango o importancia política y técnica.

La asignación de premios y recompensas por el efecto que el trabajo en las comisiones puede tener en las carreras individuales y en las perspectivas de reelección, salvo "en los sistemas parlamentarios, donde la lealtad al partido y la participación en los debates de las salas son más importantes que el trabajo en comisiones a la hora de impulsar las carreras políticas individuales".

El alcance de plataformas políticas para la proyección de los legisladores en lo individual.

La relevancia de la participación individual, la cual se diluye en las asambleas parlamentarias numerosas.

La transmisión directa e inmediata de los intereses partidistas, de grupo o sector, o ideológicos de los legisladores, a la propia asamblea legislativa.

iii) Permiten la profundización y especialización de los conocimientos de los legisladores en determinados campos de la actividad pública, así como el aprovechamiento de las aptitudes de los miembros de las cámaras. Santiago Roel dice al respecto: " ...conviene otorgar al legislador una Comisión que te acomode (para ello se le pide al diputado o senador su respectivo *Curriculum Vitae*) a su personal capacidad como ser humano, como político o como profesional".

iv) Legitimar la mayor influencia de los legisladores en el campo especializado correspondiente.

v) Inmediatizar, identificar y facilitar la comunicación entre el Poder Legislativo y las áreas de gobierno y de la Administración Pública correspondientes.

vi) Facilitar el trabajo de las asambleas, puesto que su tarea más importante es la de estudiar hasta el último detalle los proyectos de ley, "inclusive los que versan sobre finanzas", si bien en este caso hay que distinguir entre dos tipos de régimen: "Donde, como en Gran Bretaña, el ejecutivo tiene la iniciativa política preponderante, gran parte del trabajo preparatorio del legislativo se realiza antes de que ésta llegue al Parlamento. Donde el principio de *separación de poderes* permite más



iniciativa a la asamblea legislativa, como en Estados Unidos, las comisiones desempeñan un papel más decisivo en la preparación de la legislación".

vii) Las comisiones participan en el proceso legislativo en varias de sus etapas, pero no tienen, como tales, capacidad de iniciativa (cuando menos no es el caso mexicano), pero sí la pueden tener cuando el ejecutivo es inestable, como en Italia, donde algunas comisiones han adquirido autoridad para decidir respecto a la legislación y pueden crear leyes.

viii) Las comisiones reflejan con frecuencia la composición partidista de la asamblea y son expresiones abreviadas del pluralismo de partidos e ideológico y de la capacidad de concertación y acuerdo, de discrepancia o alianza, de las fuerzas políticas que integran el pleno.

ix) Las comisiones son puentes permanentes de comunicación tanto en términos de colaboración, control o investigación entre el legislativo y el ejecutivo, por lo que expresan de la manera más elocuente el funcionamiento del régimen constitucional de separación de poderes.

x) Son, también, órganos de interlocución entre el poder público y los grupos de presión y de interés, además de que su seno es el espacio en que regularmente se realiza el trabajo de *lobby* de los particulares frente al Estado.

xi) Finalmente, las comisiones se ven afectadas en su integración, formación, comportamiento e influencia, por los partidos políticos que asisten a su composición y en razón del sistema rígido o flexible de la disciplina establecida por éstos.

### **III. Las Comisiones en el Congreso de la Unión de México.**

*El régimen de comisiones.* Cada Cámara del Congreso posee, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, su propio régimen de Comisiones. Así, el Capítulo Quinto del Título Segundo, de la Cámara de Diputados, está destinado a las Comisiones y Comités de ésta, mientras que el Capítulo Cuarto del Título Tercero, de la Cámara de Senadores, se refiere a las Comisiones del Senado de la República.

Si bien existe cierto paralelismo entre las comisiones de una y otra cámaras, hay diferencias significativas derivadas de las facultades exclusivas de cada una, de la diferente integración de ellas, tanto por ser una de orden federalista (Senado) como la otra de carácter popular (Diputados), así como en virtud de las diferentes prácticas asumidas en cada órgano legislativo y del número de partidos y el número de miembros que concurren en ellas.

a) En el sistema constitucional mexicano sólo la Permanente puede ser considerada como una comisión *mixta* de diputados y senadores, en el entendido que las votaciones se toman conjuntamente por los legisladores, diputados y senadores, integrantes de la misma.

b) Sin alcanzar el carácter de comisiones del Congreso, salvo que surjan por determinación de una ley específica, pueden crearse "comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común", según lo dispone el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley Orgánica, determinación que por lo demás se encuentra en lugar equivocado, dentro del capítulo correspondiente a las *comisiones* de la Cámara de Diputados, cuando debía formar parte del Título del Congreso General de aquel ordenamiento.

c) El único caso reciente de una comisión mixta creada por Ley es el de la COCOPA (Comisión Especial de Concordia y Pacificación de los Asuntos del Estado de Chiapas) creada por la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, cuya finalidad fundamental es servir de órgano de negociación entre el EZLN y el Gobierno de la República.

La regulación de las comisiones que funcionan en el Congreso y en las Cámaras de Senadores y Diputados se encuentra en la Constitución General de la República, en la Ley Orgánica del Congreso y en algunas leyes específicas, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, así como en el conjunto de las prácticas parlamentarias que se reconocen como fuente de ordenación de los comportamientos camerales.

d) La Constitución General de la República regula en una Sección especial a la Comisión Permanente, la que por paradoja sólo funciona en los recesos del Congreso y por ello carece de permanencia funcional; determina su composición de 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores; establece la forma de nombramiento; y, desde luego, especifica sus atribuciones.

El artículo 71 de la Ley Fundamental enuncia de manera genérica a las comisiones de las cámaras, pero esta mención implica la determinación constitucional de que las Cámaras deben estructurarse a partir de las comisiones, de manera que ninguna ley o decreto sería válido sin el dictamen previo de una comisión.

El propio texto constitucional, en el artículo 74, el cual establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, crea sin denominarla, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Finalmente, el último párrafo del artículo 93 de la Carta Magna previene la posible creación de comisiones en ambas cámaras para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La determinación de leyes específicas, independientemente de las creadas en la Ley Orgánica del Congreso y en el Reglamento, están reguladas la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la Ley Orgánica de ésta; la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública en la ley respectiva y en la anteriormente mencionada; así como las comisiones mencionadas en leyes diversas, particularmente en la ley de Planeación y por supuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece una Comisión Instructora y una Subcomisión de Examen Previo, para los juicios políticos y las declaratorias de procedencia.

#### *Las comisiones de la Cámara de Diputados*

a) *Sus funciones reglamentarias.* Según el artículo 42 de la Ley Orgánica, la Cámara contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, determinación que por su amplitud permite una gran flexibilidad para la creación de toda clase de comisiones en el seno de la Cámara.

El Reglamento del Congreso (art. 65) precisa que las comisiones tienen por objeto despachar los negocios que se les asignen, para lo cual tienen que examinarlos e instruirlos, "hasta ponerlos en estado de resolución".

La definición funcional transcrita, en realidad, sólo alude a una de las funciones principales de las comisiones, pues a través de ellas se cumplen todas las enumeradas en los apartados anteriores. Si los parlamentos tienen reconocidas como sus principales atribuciones las de legislar, controlar al gobierno, debatir las cuestiones nacionales e internacionales, expresar las reivindicaciones populares, aprobar nombramientos de funcionarios y jueces, enjuiciar políticamente a servidores públicos e investigar distintos tipos de hechos, son las comisiones de su seno las que permiten el desahogo inicial de todos los asuntos, así como abreviar los términos en que deban tomarse las resoluciones respectivas.

Las funciones de las comisiones y los comités, en consecuencia, están determinadas por su tipo y carácter, de manera que su clasificación expresará la actividad fundamental que las distingue, y ello es la materia del siguiente apartado.



b) *La Clasificación de las Comisiones.* De acuerdo con la propia Ley Orgánica, las comisiones de la Cámara son: 1. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, 2. De Dictamen Legislativo. 3. De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. 4. De Investigación. 5. Jurisdiccionales. Y 6. Especiales.

De acuerdo con la Ley, las comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, de Dictamen Legislativo, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, "se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años. Para los efectos de esta Ley se denominarán ordinarias" (art. 44).

Hay que aclarar que este tipo de comisiones son las que se conocen en todas partes como *permanentes*, en contraposición a las *especiales o transitorias*, constituidas para un caso específico y en calidad de órgano *ad hoc*. Sin embargo, dado que en México existe por disposición constitucional una Comisión Permanente, la Ley evitó generar confusiones innecesarias.

Desde un punto de vista funcional, las comisiones de la Cámara serían las siguientes:

*De Gobierno*, particularmente la de Régimen Interno y Concertación Política, así como la Gran Comisión y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

*Permanentes (ordinarias) de dictamen legislativo*, enumeradas por la fracción 11 del artículo 43 de la Ley: "Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda".

*De control e investigación*, en las que se incluyen las de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y las previstas por el artículo 93, de las que en esta LVI Legislatura sólo existe la Comisión Especial de Investigación del Funcionamiento de CONASUPO y sus empresas filiales.

*Jurisdiccionales*, que se constituyen con carácter transitorio, pero que tienden a ser permanentes.

*Especiales*, cuyo número varía de legislatura a legislatura.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fue creada por las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de 1994, con el precedente de la práctica adoptada por la LV Legislatura. Esta Comisión se integra mediante un sistema que privilegia a la mayoría, en aras de la gobernabilidad de la Cámara, y refleja al mismo tiempo el carácter plural del órgano legislativo y la presencia institucional en su seno de los grupos parlamentarios, mismos que fácilmente se reconocen en el artículo 70 constitucional, el cual establece que: "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". De esta manera, la Ley Orgánica regula, como elemento estructural de la cámara, a los *grupos parlamentarios*.



En consecuencia, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se integra con los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, "más otros tantos Diputados del grupo mayoritario de la Cámara". Esta comisión funge como órgano de gobierno y asume por ello la adopción de las más importantes decisiones o la propuesta de las más significativas resoluciones del órgano legislativo. Todo esto se determina en el artículo 45 de la Ley, en el que se le atribuye "optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara", de manera que se coloca por encima de la Mesa Directiva; y, aunque sus acuerdos deben recibir la aprobación del Pleno, éste no hace sino confirmar lo que ya ha sido dispuesto por la Comisión.

La mayor parte de las atribuciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fueron tomadas de las que correspondían a la Gran Comisión, cuando la Cámara era del dominio casi exclusivo del Partido Revolucionario Institucional. La Gran Comisión como sigue ocurriendo es órgano exclusivo de la mayoría y se integra con los coordinadores de las diputaciones estatales priístas, los dos diputados de representación proporcional del grupo mayoritario que encabezan cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país y aquellos otros diputados que en su caso considere el líder de la fracción mayoritaria.

Aunque reducidas sus funciones y atribuciones, la Gran Comisión es el sustento del poder y de la representación del líder de la Cámara, quien es a la vez el líder de la mayoría partidista.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la LVI Legislatura está integrada por ocho miembros: cinco de la mayoría correspondientes al PRI y uno más por cada grupo de los demás partidos representados en la Cámara de Diputados: PAN, PRD Y PT.

Aunque la representación jurídica formal de la Cámara y en su caso del Congreso corresponde al Presidente de la Mesa designado cada mes en los periodos de sesiones ordinarias, políticamente la representación camaral recae en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y más específicamente en el líder de la mayoría; de allí que éste sea presentado regularmente como el presidente de la Gran Comisión.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política tiene a su cargo suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara, lo cual implica la conducción de las sesiones y la ordenación de los debates, así como el establecimiento de prácticas que han servido para destrabar conflictos parlamentarios, o dar curso rápido a resoluciones que tienen un trámite complicado en el Reglamento. La atribución anterior se confirma con su facultad de contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales, lo cual incluye desde la agenda legislativa, hasta la elaboración del orden del día de cada sesión. Esta Comisión, propone igualmente a la aprobación del Pleno a los integrantes de las Comisiones y Comités, de acuerdo con los procedimientos explicados más adelante, y le corresponde asimismo presentar el Proyecto de Presupuesto anual de la Cámara de Diputados y la designación del Oficial Mayor y del Tesorero. Le corresponde también presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de Consejeros Propietarios y Suplentes, que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos a la vez por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara.

Por lo que se advierte, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, debería establecer un vínculo muy cercano con la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, pues a ésta corresponde preparar los proyectos de ley o de decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camarales, lo cual en esta legislatura se ha concretado en la redacción por parte del grupo priísta, de un Anteproyecto de Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados y de reformas a la Ley Orgánica del Congreso. Toca a esta Comisión, asimismo, impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias, así como desahogar las consultas respecto de la aplicación e interpretación de la ley, los reglamentos y las prácticas y usos parlamentarios.



Las *comisiones de dictamen legislativo* ya enumeradas, tienen como competencia "la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal". Sus funciones son la de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior. El paralelismo entre las secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal y las comisiones de dictamen legislativo de las cámaras, indispensable en virtud del derecho de iniciativa que posee y ejerce profusamente el Poder Ejecutivo, permite una interlocución ágil, que es cada vez más eficaz, en la medida en que cobra mayor fortaleza y presencia popular el Poder Legislativo. Por otra parte, el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y está misma hayan sufrido reformas frecuentes mediante las cuales se crean, se suprimen o se fusionan dependencias, mientras que la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso no son susceptibles de modificaciones sincrónicas ha provocado cierta asimetría entre la estructura del Gobierno y las Comisiones de la Cámara; sin embargo, la posibilidad de crear comisiones adicionales a las previstas por ley, subsanan estas disparidades en cada legislatura.

Hay que reconocer, por otra parte, que el número de comisiones ordinarias de dictamen legislativo es actualmente mayor al número de secretarías y dependencias del más alto rango de la Administración Pública, pues mientras en el Gobierno el Gabinete se integra con 17 secretarías, un Departamento (el DDF) y la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica del Congreso enumera 39 comisiones de dictamen legislativo, a las que se suman varias más creadas expreso para atender algunos proyectos legislativos. A lo anterior hay que agregar que la desincorporación y privatización de numerosos organismos y empresas de participación estatal, también ha contribuido a que subsistan más comisiones legislativas que dependencias gubernamentales de primer nivel.

Si bien las comisiones de Dictamen Legislativo no poseen como tales (pero sí son miembros individuales) derecho de iniciativa, debe reconocerse que es en el seno de las mismas donde se generan los importantes cambios y enmiendas que sufren los proyectos enviados por el Ejecutivo. Este hecho ha sido notable en las leyes y decretos dictaminados en la actual legislatura.

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley, *las comisiones de investigación*, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio; funcionan en los términos constitucionales y legales y, cuando así lo acuerde la Cámara, conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.

a) Vale hacer la observación de que las comisiones jurisdiccionales no tienen siempre carácter transitorio, sino por el contrario, hay disposiciones legales que le dan naturaleza permanente. En efecto, el párrafo final del artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina:

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley.

Según se advierte, la Subcomisión de Examen Previo se crea con carácter de permanente para toda una legislatura y cumple funciones de orden jurisdiccional. Por añadidura, el artículo 11 de aquella Ley confirma el carácter permanente de las comisiones jurisdiccionales, pues determina lo siguiente:

**Artículo 11.** Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas.

A mayor abundamiento, la actual LVI Legislatura de la Cámara de Diputados integró desde el inicio de sus trabajos la Comisión Jurisdiccional, la cual forma parte del elenco de comisiones ordinarias de la Cámara.

b) Por lo que se refiere a las comisiones de investigación, la Ley Orgánica del Congreso determina que son "las que se integran para tratar los asuntos a que se refiere al párrafo final del artículo 93 constitucional". De acuerdo con éste, las comisiones investigadoras se pueden integrar por las Cámaras "a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores", y su propósito es el de "investigar el funcionamiento" de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. Es claro, que, de acuerdo con la Constitución y la Ley, no pueden existir más comisiones investigadoras que las aprobadas por las Cámaras en los términos del artículo 93 constitucional; y que, para su creación, no basta con que se cumpla el requisito de la solicitud por el número de legisladores que determina el texto de la Ley Fundamental, sino que la misma debe ser aprobada por el Pleno mediante la propuesta específica que realice la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la que de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso es la facultada para "proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités".

La LVI Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó, en los términos antes expresados, la Comisión Especial Sobre Investigaciones en CONASUPO, con fecha 14 de diciembre de 1995.

c) Cada legislatura de las Cámaras, de acuerdo con las necesidades coyunturales y el contexto sociopolítico y económico, crea comisiones especiales cuya duración es indefinida, por razones de sobra comprensibles. Es el caso de la actual legislatura (LVI) han sido creadas las siguientes comisiones especiales:

Comisión Especial de Seguimiento para los Asuntos del Estado de Chiapas o Comisión Especial de Seguimiento de las Investigaciones del Atentado en contra de Luis Donaldo Colosio.

Comisión Especial de Seguimiento de las Investigaciones en torno al Atentado en contra de José Francisco Ruiz Massieu.

Comisión Especial de Seguimiento en Relación a la Propuesta 187.

Comisión Especial de Asuntos de la Juventud.

Comisión Especial de Comunicación Social.

Comisión Especial de Apoyo a la Producción.



Comisión Plural sobre los damnificados en Chiapas.

Comisión Plural para la Reforma Democrática del Estado.

d) Mención sobresaliente corresponde a la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), integrada por Diputados y Senadores de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la conciliación para el Estado de Chiapas y por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo de ese Estado. Este es el único caso de una Comisión Especial Mixta del Congreso de la Unión y una legislatura estatal, creada en una ley especial: La Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. Esta misma Ley ordena la creación de otra comisión especial complementaria de la anterior; la Comisión de Seguimiento y Verificación, a la que pueden concurrir no sólo legisladores, sino también "personas e instituciones que [se] considere conveniente para el mejor cumplimiento de su cometido".

El artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados establece que dicho órgano, "En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados", lo cual ocurre en los términos del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda es la que determina las principales atribuciones de la Comisión de Vigilancia (art. 10), a fin de que ésta coadyuve al cumplimiento de la función de control y fiscalizadora de la Cámara sobre la Cuenta Pública del Gobierno Federal. La propia Ley mencionada regula algunas de las tareas a cargo de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara.

Además de las comisiones, existen en la Cámara de Diputados cuatro comités "ordinarios" y permanentes, que son:

- a) De Administración, encargado de elaborar y vigilar el ejercicio del Presupuesto de la Cámara;
- b) de Biblioteca e Informática;
- c) de Asuntos Editoriales; y
- d) del Instituto de Investigaciones Legislativas. Funciona igualmente un Comité Especial de Reconstrucción del Palacio Legislativo.

Los comités tienen como objeto auxiliar a la Cámara para su funcionamiento administrativo, para la realización de finalidades de carácter técnico, científico, cultural y de apoyo operativo en términos generales. El régimen de los comités es similar al de las Comisiones, en todo lo concerniente a la designación de sus miembros y su funcionamiento (art. 57 de la Ley Orgánica del Congreso).

Por último, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General prevé la integración de comisiones protocolarias, que cumplen funciones de ceremonial en las ocasiones formales y solemnes de las sesiones de apertura y clausura de los periodos de sesiones y los demás casos que determinen las prácticas parlamentarias. Estas comisiones de cortesía se dirigen a la atención deferente del Congreso al Presidente de la República, a los miembros del Poder Judicial, a la Colegisladora, a los visitantes distinguidos, a los nuevos diputados y senadores cuando protestan en el curso de una legislatura, así como a los individuos o delegaciones parlamentarios extranjeros que llegan a los recintos del Congreso.

*De las comisiones instaladoras de las cámaras.* Cada una de las Cámaras del Congreso debe nombrar, antes de la clausura del último periodo de sesiones de cada Legislatura, una Comisión Instaladora de la Legislatura que deba sucederla. Los artículos 15 y 59 de la Ley Orgánica del

Congreso hacen referencia a dichas comisiones de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, respectivamente.

Sendas comisiones se integran con cinco miembros, uno de ellos Presidente, dos secretarios y los dos restantes fungen como suplentes primero y segundo. Estas Comisiones dan curso al procedimiento de Instalación de la Nueva Legislatura, para lo cual recibe expedientes, informes, constancias y notificaciones jurisdiccionales respecto de las elecciones de diputados y Presidente, en el caso de la Cámara de Diputados, y de senadores en el caso del Senado de la República.

Entregadas las credenciales de identificación y acceso a los diputados electos, la Comisión Instaladora cita a Junta Previa dentro de los diez días anteriores al inicio del primer periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura entrante. En esta sesión de Junta Previa se elige a la Primera Mesa Directiva de la nueva Legislatura y se procede a la instalación y protesta de los nuevos legisladores

#### *Composición y estructura de las Comisiones y Comités*

a) *Reglas comunes.* De acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso, los diputados pueden formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias. Esta regla se explica en razón del elevado número de diputados miembros de la Cámara (500) y de la necesidad de que todos participen en las tareas parlamentarias de acuerdo a su preparación, experiencia, origen social, sector productivo, origen geográfico y compromisos políticos de pertenencia a los diferentes grupos parlamentarios. Para los efectos de esta regla los comités se consideran como comisiones ordinarias. Una excepción explicable y justificada es la de los diputados pertenecientes a las fracciones parlamentarias pequeñas, que es el caso del grupo de legisladores del Partido del Trabajo (PT), cuyo número de diez no permitiría que formaran parte de más de 30 comisiones ordinarias.

La segunda regla común, de acuerdo con el mismo precepto, es que las Comisiones se integran por no más de treinta diputados, cuidándose que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios. Excepciones a esta regla son la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que se integra con ocho miembros; la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que por disposición de la Ley (art. 50) "se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria"; y, desde luego, las comisiones especiales, jurisdiccionales y de investigación, cuyo número de integrantes es variable. La tercera regla común es que las comisiones son *creadas* desde la Constitución, las leyes y el Reglamento e *integradas* por la Asamblea, a propuesta de la de Régimen Interno y Concertación Política. Salvo las comisiones especiales, que por su carácter excepcional y transitorio, son *inominadas*, todas las demás comisiones surgen de los textos legales, si bien los miembros individuales que las integran son designados por el Pleno.

En conclusión, en esta materia debe distinguirse entre creación e integración de estos cuerpos estructurales de las Cámaras del Congreso.

b) *La estructura de las comisiones.* De acuerdo con la teoría parlamentaria, las Comisiones deben reflejar fielmente la composición de las Cámaras, de manera que prive en su estructura un criterio de proporcionalidad. Santaolalla afirma a este respecto:

Para el reparto de los restos de puestos en Comisión, esto es, de los puestos vacantes tras la asignación de las unidades completas que deban corresponder a cada Grupo, el criterio normalmente seguido es el de la mayor media, de tal modo que estos puestos vacantes se atribuyen a los Grupos parlamentarios cuyo cociente esté más cercano al cómputo de un nuevo puesto, pero sin que pueda decirse, cara al futuro, que la proporcionalidad esté reñida necesariamente con la aplicación de otro sistema de distribución de restos.



No es necesario agregar más para afirmar que en los parlamentos modernos se ha introducido la complejidad técnica de la representación proporcional en la composición de las comisiones. En el caso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tomando en cuenta que las comisiones se integran regularmente por treinta diputados, al PRI corresponden 18 (60%), al PAN 7 (23%), al PRD 4 (14%) y al PT 1 (3%), proporciones que corresponden a las que poseen en cuanto al número de diputados de cada uno de ellos en la Cámara: 300 al PRI, 119 al PAN, 71 al PRD y 10 al PT.

El problema de los criterios de proporcionalidad es de inicio para la integración de las comisiones, pero se extiende para el caso de sustituciones. El propio Santaolalla (pág. 178) expresa que: "Como consecuencia de ser los titulares de los puestos en Comisión, los Grupos gozan de una ilimitada capacidad de sustitución de sus miembros".

Es más, dice Santaolalla respecto al caso español, tan omnímoda es la facultad que se concede a los Grupos, que la comunicación escrita de la sustitución sólo se exige para el caso en que sea definitiva, pues cuando la misma fuese sólo para un determinado asunto, debate o sesión la comunicación se hará verbalmente o por escrito al Presidente de la Comisión, añadiéndose que si en ella se indicara que tiene carácter meramente eventual, el Presidente admitiría como miembro de la Comisión, indistintamente, al sustituto o al sustituido.

Esto se ha convertido en la fórmula más eficaz de la Cámara de Diputados, como consecuencia de un acuerdo de las coordinaciones de los Grupos Parlamentarios, quienes pactaron hacer sustituciones económicas de los miembros de su Grupo en las comisiones a las que pertenecen.

La necesidad de esta práctica se deriva de la frecuencia con que se suspendan las sesiones por falta de quórum, de la dimensión de las comisiones, y del intenso trabajo de las mismas, que obliga a sus miembros a asistir a una, pero faltar a las reuniones de las otras comisiones a que pertenece.

Las comisiones y comités son gobernados en su funcionamiento interno por un Presidente y por tantos secretarios como Grupos parlamentarios existen. El artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso ordena igualmente cuidar que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. "A este efecto sé tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario", establece aquel precepto.

En razón de lo anterior, de 51 comisiones y comités ordinarios, el PRI preside 35 comisiones y comités, el PAN 10, el PRD 6 y el PT una, dándose el caso que los Grupos minoritarios poseen en conjunto 111 secretarías en esas mismas comisiones y las presidencias que ocupan corresponden a muchas de las más importantes, por la materia que atienden y el cúmulo de asuntos a su cargo.

Las comisiones optan a menudo por crear subcomisiones en su seno, así como grupos de trabajo para el desahogo de los negocios bajo su conocimiento. Cada Comisión cuenta con el apoyo de un Secretario Técnico y con los asesores y auxiliares que acuerde el Comité de Administración.

*Del momento de la integración de comisiones.* Además del calendario establecido para las comisiones instaladoras de las Cámaras, la Ley Orgánica contiene otras determinaciones en el mismo sentido:

c) A fin de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión pueda realizar oportunamente la calificación de la elección presidencial, el artículo 20 de la Ley determina que en la Legislatura que se instale coincidiendo con el año de la renovación del Ejecutivo Federal, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, a cuyo cargo está producir el dictamen respectivo, deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara.



d) Congruentemente con lo anterior y dado que la integración de las comisiones ordinarias se realiza a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, ésta deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara, claro está, previamente a la integración de la de Gobernación y Puntos Constitucionales. Esto se previene en el artículo 44 de la Ley Orgánica.

e) El propio artículo 44 ordena en su segundo párrafo que las comisiones ordinarias se integrarán durante el mes de septiembre del año en que se inicie la Legislatura, lo cual ocurrirá a partir de 1997, año en que el Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Congreso vuelve a iniciarse a partir del mes de septiembre. Esta disposición concede a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política un plazo suficiente para realizar el análisis laborioso de las características personales de los diputados y un lapso para que los coordinadores parlamentarios negocien conformación de comisiones y comités y hagan los arreglos Internos y las negociaciones correspondientes con su propio grupo.

f) Finalmente, el artículo 40 de la Ley Orgánica establece: "La Gran Comisión deberá quedar instalada al iniciarse cada Legislatura, dentro de los primeros quince días del mes de septiembre en términos del artículo 38 de esta Ley". Esta disposición corre paralela y es consecuente con la necesidad de que el Grupo mayoritario designe con oportunidad a su líder, quien pasa de esa manera a la presidencia de la Gran Comisión y en tal condición a formar parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

#### *Funcionamiento de las Comisiones de la Cámara de Diputados*

a) *Competencia.* Como ya se expresó, la competencia de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo, es la que se deriva de su denominación, pero corresponde al Presidente de la Mesa turnar los asuntos (iniciativas y proposiciones) a la Comisión que considere competente en razón de la materia. No existe procedimiento alguno para que puedan dirimirse problemas de competencia, ya sea que la Comisión designada se considere incompetente, ya que alguna otra pudiese reclamar el conocimiento del asunto.

Cuando por la materia pueda darse la concurrencia de competencias de dos o más comisiones, lo cual ocurre a menudo entre las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, la Mesa opta por turnar el negocio respectivo a esas dos comisiones, que reciben el nombre de *comisiones unidas*; en este caso la presidencia y secretaría de las sesiones se turna en el orden que se convenga; el quórum se multiplica por el número de comisiones en ayuntamiento y las votaciones se toman por la mayoría de los presentes.

b) *Convocatoria.* Las comisiones se reúnen a convocatoria de su Presidente, transmitida por conducto de un Secretario (normalmente el 1o.) o del Secretario Técnico, por escrito o verbalmente. El lugar de reunión es determinado igualmente por el Presidente, ordinariamente en los recintos reservados para los trabajos de estos organismos.

c) *Orden del día.* Corresponde igualmente al Presidente de la Comisión, en cuanto que el Reglamento (art. 85) le reconoce el carácter de coordinador del trabajo de los miembros, elaborar el orden del día y someterlo a la aprobación de los presentes.

Tanto la *convocatoria* como el *orden del día* están condicionados al cumplimiento de la agenda y los calendarios de la Cámara. El Programa Legislativo impone el ritmo y materia del trabajo de las comisiones, las cuales deben presentar el dictamen de los negocios a su cargo, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido. Este plazo tan corto no es cumplido regularmente, pero las Comisiones tienen la facultad de demorar o suspender el despacho de algún asunto manifestándolo en sesión secreta a la Cámara. Si esto no es atendido, cualquier miembro de la Cámara puede demandar al Presidente de la Mesa excite a la Comisión a que cumpla su encomienda (arts. 87 y 91 del Reglamento).



*d) Otros tipos de reuniones de Comisión.* No todas las intervenciones de las comisiones requieren una previa asignación por la Mesa. Las Comisiones pueden realizar tareas diversas por propia iniciativa: Foros de discusión y consulta; sesiones informativas o de conferencia con funcionarios del gabinete; viajes de reconocimiento y estudio, etcétera, todo con el propósito de ilustrar su juicio en el despacho de los negocios a su cargo (arts. 90 y 53 del Reglamento).

Las reuniones de comisiones permanentes y ordinarias pueden celebrarse en cualquier tiempo, y nada hay que impida que sesionen al mismo tiempo que la Asamblea, a menos que los diputados sean llamados a votación, o que se convoquen durante los recesos (art. 85 del Reglamento).

*e) Carácter público o secreto de las sesiones de Comisión.* A las sesiones de Comisión pueden asistir, además de sus miembros, los restantes diputados "y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio". Los diputados que no son miembros carecen de voto, aunque la conformación partidista de la Cámara predetermina tanto el sentido del voto como el del debate, a menos que ocurran en este último caso votos particulares (art. 92 del Reglamento).

La Ley Orgánica del Congreso establece como regla general (art. 54), que las reuniones de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo *no serán públicas*, aunque permite que por acuerdo de sus miembros puedan celebrarse reuniones de información y audiencia a las que podrán asistir, a invitación expresa de la propia Comisión, representantes de grupos de interés, peritos y otras personas que puedan informar sobre determinado asunto.

Aunque en las sesiones secretas del Pleno se permite la permanencia de los miembros de los medios de comunicación social, no ocurre lo mismo en el caso de las comisiones. En éstas la práctica es designar un vocero al concluir cada sesión, o dejar que cada Grupo parlamentario exprese libremente sus opiniones frente a los periodistas.

Sobre este tema Santaolalla (pág. 184) explica:

En la mayoría de los Parlamentos las sesiones de las comisiones son a puerta cerrada, tanto a efectos de permitir la negociación de acuerdos entre los grupos parlamentarios irrealizables a la luz pública como de favorecer un estudio sosegado y técnico de los proyectos legislativos. La deliberación propiamente política, en la que resulta irrenunciable la presencia de los medios informativos, queda reservada a las sesiones plenarias, que de esta forma cobran una distinción que las justifica enteramente frente a las de Comisiones.

*f) Apoyos informativos y técnicos para el trabajo de las comisiones.* El artículo 42 de la Ley Orgánica determina que las comisiones tienen la facultad de solicitar, por conducto de su Presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como de celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio. El Reglamento, por su parte, al conceder igual prerrogativa, agrega que "la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse en queja al C. Presidente de la República". Esta determinación puede complementarse con las que integran el régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecido en la ley correspondiente, aunque no debe dejarse de mencionar la limitante que establece el propio Reglamento a la obligación de proporcionar constancias; en efecto, el artículo 89 prescribe que los documentos serán proporcionados a las comisiones, "siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto".

Una asignatura pendiente, que es hora ya de colmar, es el apoyo técnico parlamentario a los diputados y las comisiones, para lo cual deben ser asignados responsabilidades y recursos suficientes a las áreas respectivas de la administración cameral y a los Comités de Biblioteca e Informática y del Instituto de Investigaciones Legislativas, a quienes debe corresponder mantener un servicio informativo sobre todos los asuntos incluidos en el Programa Legislativo de cada periodo de sesiones.



### *Reglas de trabajo de las comisiones*

El producto fundamental del trabajo de una comisión, es la elaboración de un dictamen o la redacción de un informe, que deben ser conocidos por la Asamblea.

Las comisiones trabajan con proyectos documentados. Se ponen en movimiento cuando tienen en sus manos la encomienda de estudiar una Iniciativa o una Proposición. La regla es que, para aprobar el dictamen correspondiente, se sigan las mismas normas, en lo conducente, que rigen las sesiones, debates y votaciones en el Pleno de la Cámara.

Así, el dictamen que elaboren las comisiones debe contener, como mínimo, la parte expositiva y la parte propositiva que facilite la discusión y votación de los proyectos, a fin de que los miembros de las mismas puedan participar a lo largo de todo el proceso.

La tendencia que se observa en la Cámara de Diputados y en su actual Legislatura, es que las Comisiones ordenen sus trabajos aplicando en lo conducente las normas que para las discusiones, revisión de proyectos de ley y votaciones establecen el Reglamento y la Ley, al mismo tiempo que adoptan prácticas y usos parlamentarios que deben pasar al acervo de la Cámara por conducto de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

a) *El Estatuto de los miembros de las comisiones.* Además de la plena libertad de palabra y opinión, por lo cual ningún legislador puede ser reconvenido, según lo determina el artículo 61 de la Constitución General de la República, los miembros de las comisiones tienen derecho a adherirse o no a los dictámenes mediante su firma, o presentar voto particular por escrito, si disienten del parecer de la mayoría. El dictamen es válido si se presenta firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión (art. 88 del Reglamento).

Los presidentes de Comisión tienen voto de calidad en caso de empate, pero a la vez son responsables de los expedientes que pasen a su estudio (art. 83 del Reglamento).

Los miembros de una Comisión que tuvieran interés personal en algún asunto que se remita al examen de ésta, deben abstenerse de votar y firmar el dictamen, y avisar el hecho al Presidente de la Mesa para que sean sustituidos sólo respecto a dicho asunto.

Finalmente, los miembros de las Comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas (art. 86 del Reglamento).

b) *Reuniones de conferencia y comisiones o comités conjuntos.* El Reglamento del Congreso prevé que: "Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expedir el despacho de alguna ley u otro asunto importante". Aunque algunos especialistas y legisladores ven en estas conferencias un atentado contra el sistema bicameral, pues parecería que tales reuniones tienden a evitar que una Cámara revise a la otra, no cabe duda que la concurrencia de los mismos partidos en ambas Cámaras tiende a atemperar las posibles discrepancias entre las mismas y a evitar la *sobrecarga* a la que alude Sartori en su ensayo sobre el parlamento. En esta misma línea de colaboración intercameral, el artículo 46 de la Ley Orgánica determina: "Se podrán crear también comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común", lo cual ha ocurrido respecto a los problemas de Chiapas y a la promoción de la Reforma Democrática del Estado: La Reforma Electoral y la Reforma del Distrito Federal, actualmente en curso.

### *Consideraciones finales*

Si como afirma Francisco Gil Villegas, "con gradaciones y tonalidades múltiples, las funciones de la Cámara se repiten en los microuniversos constituidos por cada una de las comisiones que



participan en la ejecución del trabajo parlamentario", el fortalecimiento del macrocosmos parlamentario deberá servir al perfeccionamiento de los macrocosmos que lo conforman. A esto conduce el trabajo de numerosos especialistas de nuestro tiempo, como Andrea Manzella o Francisco Berlín Valenzuela, o quienes como Miguel Ángel Camposeco han escrito sobre el tema específico, o como aquellos pioneros que conjuntaron, bajo la dirección de Moisés Ochoa Campos el Derecho Legislativo Mexicano.

El autor de este ensayo también produjo algunas reflexiones previas al respecto en la obra colectiva del Coloquio UNAM-Senado sobre Política y Proceso Legislativos. Ahora, desde el seno mismo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se trabaja a favor de un nuevo Poder Legislativo, y se avanza en la redacción de una nueva reglamentación que estructura mejor a la Cámara, que ordene sus debates, que racionalice su trabajo, que propicie que el Congreso cumpla con todas sus funciones parlamentarias y legislativas. No escapa a este aliento la regulación renovadora de las comisiones, que sin duda han sido impulsadas a partir de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso de 1994. Sin embargo, se mantienen algunas deficiencias y limitaciones fáciles de superar. Así, por mencionar alguna, se confirma todavía el amplio repertorio de Comisiones ordinarias de Dictamen Legislativo, muchas de las cuales no recibirán en esta Legislatura ni promoverán ninguna iniciativa de los asuntos de su competencia. En esta virtud, y a guisa de ejemplo, el Anteproyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados contempla numerosas innovaciones necesarias, de las cuales, como conclusión de este ensayo, mencionamos las incluidas en los siguientes cuatro artículos del Anteproyecto:

*Artículo 79. Las comisiones deberán realizar, con independencia de los dictámenes sobre iniciativas o proposiciones que les turne el Presidente de la Mesa, las siguientes actividades:*

1. El diagnóstico de la realidad nacional de la materia o materias de su competencia, para lo cual harán el acopio de la información científica, técnica, estadística y documental disponible en instituciones públicas y privadas.
2. La actualización y el análisis del acervo de la legislación, reglamentación, disposiciones administrativas, o en su caso, de la jurisprudencia aplicable de la materia o materias de su competencia.
3. La evaluación periódica del Plan Nacional de Desarrollo y los programas respectivos, en los términos que lo ordene la ley correspondiente, respecto de las áreas de su competencia y dentro de los marcos de acción determinados por el Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara.
4. Su programa anual de trabajo, dividido en actividades por períodos ordinarios de sesiones o por recesos, precisando las subcomisiones, grupos de trabajo o diputados responsables de las mismas y los objetivos y metas a cumplir. Este programa incluirá la realización de consultas populares, foros diversos, visitas, entrevistas, citatorios a particulares y comparecencias de servidores públicos.
5. Un informe trimestral de sus actividades que será presentado al Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara y distribuidos a los diputados a través del órgano de la crónica legislativa.
6. La presentación de cuando menos un artículo sobre temas de su materia, para la revista oficial del Instituto de Investigaciones Legislativas, la cual dará el crédito correspondiente al autor o autores y a la propia comisión.
7. La investigación sobre la aplicación de los recursos presupuestales en las dependencias del gobierno de las áreas de su competencia, en coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda y en los términos que determine la ley respectiva.

8. Presentar trimestralmente al Comité de Administración el proyecto de presupuesto de gastos para la realización de sus actividades correspondiente al trimestre siguiente.

9. Declararse, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, incompetente para conocer el asunto que le haya sido enviado por el Presidente de la Mesa, así como plantear al Consejo de las Comisiones y Comités asuntos de competencia que se suscitaron con otras comisiones.

10. Enviar copia de los documentos más importantes al Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara.

11. Los trabajos que le asigne el propio Consejo, los que acuerden por sí mismas y las que deriven de la Ley y este Reglamento.

Según se advierte en el párrafo 3 del artículo transcrito del Anteproyecto, ahí se prevé la existencia de un Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara, cuyos objetivos evidentes son los de coadyuvar al trabajo de estos organismos y propiciar la acción conjunta y la comunicación de las comisiones, hasta ahora inexistente, lo cual provoca que la comunidad parlamentaria sea una entelequia. A esa interacción deseable podría colaborar, asimismo, la posibilidad de reelección de los diputados y senadores, tema que merece debates y reflexiones de más largo alcance. El artículo 128 del Anteproyecto, mismo que se reproduce adelante, da luz acerca de los alcances de un consejo de esta naturaleza.

*Artículo 80.* Las Comisiones contarán con los recursos presupuestarios y el personal profesional y técnico de apoyo indispensables, así como con las asesorías especializadas que requieran para el desempeño de sus actividades.

El personal profesional y técnico de las Comisiones será seleccionado, capacitado y promovido de acuerdo con lo que establezcan este Reglamento y el Estatuto del Servicio Profesional de Apoyo Parlamentario.

*Artículo 81.* Las comisiones tienen entre sus atribuciones reclamar ante el Pleno su competencia para conocer de una Iniciativa o proposición, o para declinar la misma en los términos de este Reglamento.

*Artículo 128.* Los presidentes de comisiones de dictamen legislativo y de comités integran el Consejo de las Comisiones y Comités de la Cámara, que será presidido por el presidente de comisión o comité que designe la Comisión de Gobierno.

La Directiva del Consejo se integrará, además, con tres vicepresidentes y tres secretarios electos entre sus miembros.

El Consejo se reunirá ordinariamente una vez por mes y en sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Directiva o lo soliciten cinco de sus miembros.

Son atribuciones del Consejo:

I Auxiliar a las comisiones y comités de la Cámara para el mejor desempeño de sus responsabilidades;

II. Aprobar los Estatutos Internos que le sometan los comités;

III. Proponer a la Comisión de Gobierno la disolución de comisiones especiales cuando hayan cumplido el objetivo para el que fueron creadas;



IV. Conocer las cargas de trabajo de las comisiones y comités y aprobar, a propuesta de sus miembros, la incorporación de diputados de otra u otras comisiones a la que tenga en estudio el asunto, o proponer, en su caso, al Presidente de la Mesa la designación de otra comisión para que trabajen unidas en el despacho del negocio en cuestión;

V. Dar los lineamientos para que cada comisión examine y evalúe la parte que le corresponda del avance o avances del Plan Nacional de Desarrollo y aprobar el documento que conozca el Pleno, el cual contendrá la opinión de la Cámara y de los grupos parlamentarios que la integran. Igual procedimiento se seguirá para la formulación de las observaciones respecto a la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan;

VI. Resolver las consultas que haga el Presidente acerca del despacho y turno de los expedientes a su cargo;

VII. Atender los requerimientos y consultas que le hagan la Comisión de Gobierno, las comisiones y comités de la Cámara por conducto de sus presidentes, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y las dependencias del gobierno;

VIII. Promover, cuando sea necesario, la elaboración de iniciativas sobre asuntos de interés nacional, en el seno de las comisiones;

IX. Opinar, informando al Presidente de la Mesa, sobre las cuestiones de competencia que le sometan las comisiones y comités de la Cámara;

X. Determinar, a propuesta de cada una de las comisiones y comités, los asuntos que deban ser de su competencia;

XI. Elaborar su reglamento interno; y

XII. Llevar el archivo y centro documental de las comisiones.

El Consejo quedará instalado, en cada Legislatura, inmediatamente después de la integración de las comisiones y comités y la designación de sus presidentes.

El Consejo dispondrá de un local adecuado y contará con el personal y elementos necesarios para el desempeño de sus funciones, con arreglo a lo que determina el presupuesto.

Las cuestiones que no puedan resolverse en el seno del Consejo, podrán llevarse al Pleno para que este resuelva (JORGE MORENO COLLADO).

### **comité central**

I. Deriva del latín *committere* que significa comisión, delegar. Lo define el DRAE como el conjunto reducido de personas que, representando a una colectividad numerosa, tiene a su cargo ciertas funciones o gestiones.

Este término se traduce al inglés *committee*, al francés *comité* y al italiano *comi*. Por su parte, la palabra *central* se aplica a lo que extiende su acción a todo el conjunto de cosas o sistema que forma parte: "el gobierno central" y se escribe en portugués, inglés y francés *central*, al alemán *zentral* y al italiano *centrale*.

II. Este vocablo encuentra diversas aplicaciones, por ejemplo, se puede hacer mención del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), órgano ejecutivo que se encuentra en la cúspide de la pirámide partidista, junto con el Congreso del Partido, el Poliburó y el Secretariado. De acuerdo con Karl Deutsch existe una interconexión entre las estructuras del PCUS y el Estado de la ex Unión Soviética, por ejemplo, el Comité Central se interrelaciona con los Ministerios y Presidium del Soviet Supremo, influyendo en sus decisiones.

Otra aplicación que se encuentra a éste término, es la atribuida por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, cuando se refiere al órgano de carácter temporal encargado de la organización y vigilancia de la elección de Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal, en México. Es decir, su función es la preparación del proceso electoral, que comprende las etapas previas a la elección, la jornada electoral y la declaración de validez; correspondiéndole a la Comisión de Apelación la etapa jurisdiccional.

El Comité Central al ser el órgano coordinador del proceso de integración de los Consejos Ciudadanos, tiene a su cargo 16 comités delegacionales, uno por cada delegación en que se divide políticamente el Distrito Federal.

Este Comité se integra por seis ciudadanos con voz y voto, designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de una propuesta de 18 personas que le presente el Jefe del Departamento del Distrito Federal; la designación requiere la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea; en caso de no lograrse la mayoría requerida, se procede a la insaculación. Además, por cuatro Representantes de la Asamblea de Distrito Federal, con voz y voto. Por un representante del gobierno del Distrito Federal, con voz y voto, y un representante de cada partido político nacional con registro, con voz pero sin voto.

Para el derecho parlamentario, este vocablo encierra dos puntos para su estudio: la designación de los seis ciudadanos por parte del órgano legislativo del Distrito Federal y la participación de cuatro miembros de dicho órgano, en el Comité Central.

En cuanto a la designación, las personas propuestas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, para su designación, deben cubrir estos requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de derechos; ser vecino del Distrito Federal; contar con conocimientos para el adecuado desempeño de sus funciones; no desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido postulado como candidato, en los tres años anteriores al de la designación; no ser ni haber sido dirigente partidista (nacional, estatal o municipal) en los tres años anteriores; no ser registrado como candidato, ni desempeñar, ni haber desempeñado el cargo de Consejero Ciudadano; gozar de buena reputación y prestigio público; y no ocupar un cargo en el gobierno federal o del Distrito Federal o en ninguna de las delegaciones.

Toda vez que los aspirantes a miembros del Comité Central, han cubierto con estos requisitos, el Jefe del Departamento del Distrito Federal envía a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, una lista con 18 nombres, de la cual el órgano legislativo evaluará y designará a los seis miembros que tengan a su cargo la organización y vigilancia de la elección de Consejeros Ciudadanos.

En cuanto a la participación de cuatro parlamentarios de la Asamblea en el Comité Central, es valiosa, por las aportaciones que puedan brindar; además, se logra que el órgano rector de esas elecciones, se encuentre no solamente representado por el Poder Ejecutivo de la localidad, sino también por el Poder Legislativo, los partidos políticos y destacados ciudadanos. Con ello, se logra dar pluralidad al organismo y confianza en sus funciones (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

***bibliografía***



Comité Central, *Acordeón Electoral*, Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos, México, 1995.

Entrevista al doctor Francisco Berlín Valenzuela, "La elección de Consejeros Ciudadanos", en dos partes, periódico *unomásuno*, México, 7 y 8 de octubre de 1995.

## **comité de reglas (permanentes)**

I. *Comité* proviene del francés *comité* y éste del inglés *committee*, que a su vez deriva del latín *committere*, delegar. *Regla* viene del latín *regūla*, medida.

En otros idiomas se traduce como: *régua* o *regra* en portugués; *règle* en francés; *rule* en inglés; *regel* en alemán y *riga*, *regola* en italiano.

II. La definición más general del término comité es la de "comisión de personas delegadas para un asunto" (DRAE); por su parte la de regla es, en algunas de sus acepciones, el estatuto, constitución o modo de ejecutar una cosa, y el precepto principio o máxima en las ciencias y en las artes (DRAE, 19a. ed.). Por extensión, el término compuesto *comité de reglas* estaría aludiendo a un grupo de personas a quienes se encomienda el establecimiento de las medidas aplicables para llevar a cabo alguna acción.

En el ámbito parlamentario, se denomina Comité de Reglas (Standing Order Committee o Rules Committee) al grupo de legisladores encargado de preparar los proyectos de ley para su discusión y de perfeccionar y vigilar el cumplimiento de las reglas y procedimientos parlamentarios.

El Rules Committee o Comité de Reglas del Congreso norteamericano funciona como un supercomité que supervisa el trabajo de los otros comités, dado que le corresponde regular el flujo legislativo en la Cámara. Este Comité define las reglas a las que se sujetará el debate sobre la legislación, determina la forma en que puede enmendarse una iniciativa e incluso prohibir cualquier enmienda o alguna otra que no sea propuesta por el comité legislativo que manejó la iniciativa. Puede evitar que una iniciativa llegue a debate. El poder de este comité ha sido motivo de controversia frecuente.

Dicho Comité se estableció en 1789 y funcionaba como un comité con jurisdicción sobre las reglas de la Cámara, que en los primeros años del Congreso sólo se readaptaban de las legislaturas anteriores. Su poder se incrementó y hasta antes de 1910 este comité colaboraba en forma estrecha con los líderes de la Cámara para decidir la legislación que se presentaría a debate y perdió poder al establecerse métodos alternativos para llevar la legislación a debate, como el Calendario de Descargo, el Calendario de Consenso y el Miércoles Civil. A partir de la 94ª. Legislatura (1975-1977), el Comité prepara la legislación para el debate en lugar de atrasarla; permite a los legisladores poco expertos en el tratamiento de iniciativas durante el debate una visión anticipada de lo que pueden esperar en el debate, e informa y aconseja al líder.

En cada una de las Cámaras del Parlamento Inglés, se designa un Comité de Reglas (Standing Order Committee). Su función principal es determinar y reportar con base en el resultado de quienes examinan las peticiones o iniciativas, que las reglas permanentes no hayan sido compiladas con el caso de una petición o iniciativa en particular. Determina si los partidos pueden ser autorizados a proceder con su proyecto o cualquier parte del mismo y en su caso, bajo que condiciones; y si cualquiera difunde noticias, publica propaganda, elabora planes y procura consentimientos, cuando tales condiciones sean apropiadas.

En la Cámara de los Comunes el Comité de Reglas se integra por el Presidente, el Presidente Suplente de Medios y Arbitrios y ocho miembros nombrados por el Comité de Selección. El Presidente de Medios y Arbitrios es el Presidente *ex officio* del Comité, cuyo quorum se integra por

tres miembros. El Comité es asistido por el Consejo del Líder. En la Cámara de los Lores el Comité de Reglas se integra por el Presidente y los lores que sean nombrados por la Cámara.

III. En México, existen dos Comisiones que cumplen algunas de las funciones atribuidas a los comités inglés y norteamericano, aunque no tienen la misma preponderancia. En la Cámara de Diputados se integra una Comisión Ordinaria de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (art. 43, fracción IV de la Ley Orgánica del Congreso General mexicano) y también en la de Senadores otra de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (art. 78.21). Conforme al artículo 58 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, la Comisión en la Cámara de Diputados se integra por veinte representantes seleccionados entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria y estarán representados todos los grupos parlamentarios. Sus funciones son: preparar los proyectos de ley o decretos para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camerales; impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias, y, desahogar las consultas respecto de la aplicación e interpretación de la Ley Orgánica del Congreso así como de reglamentos y prácticas y usos parlamentarios (DAVID VEGA VERA).

### ***bibliografía***

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.

*El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento*, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

*Enciclopedia Barsa*, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

### ***comités parlamentarios***

(*Vid. supra, comisiones*).

### ***comparecencia de miembros del gobierno***

I. El término *comparecencia*, conforme a lo señalado por la Real Academia Española, significa acción o efecto de comparecer, esta última palabra proviene del latín *comparecere*, de *comparere*, el cual hace referencia a que se presente alguien en algún lugar, llamado o convocado por otra persona, o de acuerdo con ella.

El verbo *comparecer* se escribe en francés *comparaitre*; en inglés *to appear*; en alemán, *sich einfinden* y en italiano, *comparire*. Mientras que miembro *membre*, *member*, *Glied*, *Korperteil* y *membro*. Por último, *gobierno* *gouvernement*, *government*, *Regierung* y *governo*, respectivamente.

II. Los antecedentes de la comparecencia de los miembros del gobierno ante la institución representativa, los encontramos primero en Estados Unidos de América en 1792, ya que el Congreso utilizó por primera vez su facultad para llamar a funcionarios a declarar, específicamente cuando la Cámara de Representantes se había propuesto aclarar una derrota contra las tribus indias. Más adelante se encuentran antecedentes de la misma en España; en el Estatuto de Bayona de 1808 y en la Constitución de Cádiz de 1812. También en Francia se encuentran antecedentes de la comparecencia, durante la mitad del siglo XIX.

Es difícil establecer la definición de *comparecencia de los miembros* del gobierno, ya que ésta dependerá de la regulación específica que se haga cada país, sin embargo, en algunos casos la *comparecencia* puede ser definida, según la doctrina parlamentaria, como el período en el cual se



formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de su gestión, pero puede tratarse también de una facultad que tiene el parlamento, el Congreso o la Asamblea, para citar a los altos funcionarios para que concurran a las Cámaras a rendir los informes verbales que éstas les soliciten o que los mismos estén obligados a dar anualmente, e incluso, a petición propia, siempre con el propósito de realizar una exposición. Por lo anterior, es necesaria la presencia de un miembro del gobierno ante la institución representativa, con la correspondiente exposición de las líneas de su gestión ante los parlamentarios (diputados y/o senadores), para ser considerada como *comparecencia*.

A pesar de que el contenido de la *comparecencia* es casi en su totalidad informativo, el hecho que se den ciertos aspectos como la facultad de citar a los miembros del gobierno, la obligación anual de que éstos se presenten, la presencia por iniciativa propia o a iniciativa del Ejecutivo, la exposición, la publicidad, la intervención de los parlamentarios, la presencia de los medios de comunicación, el desgaste o fortalecimiento del funcionario en cuestión, hace que la *comparecencia* sea considerada actualmente como un control de la institución representativa sobre el gobierno o control parlamentario, independientemente del sistema de gobierno de que se trate: parlamentario, presidencial o directorial, con lo cual ésta es un mecanismo establecido constitucionalmente, para que el Legislativo supervise y controle al Ejecutivo.

En Italia la *comparecencia* es denominada como *indagación cognoscitiva*, la cual consiste en solicitar la presencia de un miembro del Gobierno, para que responda oralmente ante la Comisión Permanente.

En el contexto de la Comunidad o Unión Europea, la *comparecencia* consiste en la presencia de los miembros de la Comisión Europea o del Consejo Europeo en los debates generales de los programas o de las actividades de sus presidencias ante el Parlamento Europeo. En Estados Unidos la misma es una práctica común, pero también ha sido limitada debido a la preeminencia del Ejecutivo.

En cuanto a Latinoamérica, en Argentina y en Bolivia la *comparecencia* de los miembros del gobierno se realiza anualmente. Mientras que la misma en Cuba es periódica, en Guatemala es anual y obligatoria, en Chile es a petición propia de los miembros del gobierno y, por último, en Colombia la *comparecencia* ofrece más posibilidades, ya que ésta se puede realizar sobre asuntos relativos a la competencia de los miembros del gobierno, puede ser en cualquier momento, también anuales, así como cada cuatro años.

III. En la Nueva España, el primer antecedente de la *comparecencia* de los miembros del gobierno se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812. Asimismo, las Constituciones mexicanas de 1824 y 1857 también la regularon. De tal forma, durante ese siglo XIX, la *comparecencia* fue una rica tradición, tanto en México como en Europa. La Constitución mexicana vigente también la ha regulado, sufriendo importantes reformas en 1924, 1974 y 1994.

El texto constitucional vigente de 1917, señala la obligación de los secretarios de Estado de informar al Congreso el estado que guardan sus respectivos ramos, pero añade que las Cámaras podrán citarlos para que informen a éstas, en relación a una ley o negocio que sea objeto de discusión por parte del Congreso General. A este respecto, en 1924 se incluye la *comparecencia* de los Jefes de los Departamentos Administrativos y, en 1974, se reforma el artículo 93 constitucional, a fin de que las Cámaras puedan hacer comparecer no sólo a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos, sino a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos. Más recientemente con la denominada reforma judicial, publicada el 31 de diciembre de 1994, se incluyó la *comparecencia* del Procurador General de la República, aunque en la práctica ya se venía realizando. Conforme al artículo 74 constitucional, fracción IV, el Secretario del Despacho, en relación a los ingresos, es decir, el Secretario de

Hacienda y Crédito Público, después de que el Ejecutivo ha hecho llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, comparecerá ante dicha Cámara.

Constitucionalmente la *comparecencia* se puede realizar ante el Congreso de la Unión o ante el pleno de cada una de sus Cámaras, pero en la práctica también se desarrolla ante las comisiones ordinarias de acuerdo al área de competencia o materia de la Administración Pública Federal. Al respecto, antes de los años setenta, el Congreso no tenía como costumbre citar a los Secretarios de Estado, situación que cambió a partir del sexenio del entonces Presidente Luis Echeverría (1970-1976), de tal forma que en la actualidad las comparecencias de funcionarios han ido en aumento, lo cual se considera como una expresión de la colaboración de poderes y del fortalecimiento del Congreso.

Por otro lado, el Reglamento Interior para el Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 señala la forma en que se hará del conocimiento a los funcionarios públicos cuando se les requiera. Así, éstos podrán pedir que se le instruya, que se les permita fijar su postura en primer término, teniendo derecho a contestar inmediatamente cualquier pregunta que se les formule (art. 53 del RGICG) (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

### ***bibliografía***

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco de, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Cambio XXI, México, 1993.

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "Comentario al artículo 93", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, Miguel Ángel Camposeco, México, 1984.

CARPIZO, Jorge, "Comentario al artículo 93", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. II.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Comentario al artículo 93", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Porrúa-Cámara de Diputados, 1994, t. IX.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, publicación en prensa.

\_\_\_\_\_ y José Ma. Serna de la Garza, "Comentario al artículo 69", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7a. ed., t. I.

VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

### ***comunicación, función del parlamento***

I. De la voz latina *communicare*, que tiene diversos significados: 1. hacer a otro partícipe de lo que uno tiene; 2. descubrir, manifestar, hacer saber a uno alguna cosa; 3. consultar, conferir con otros un asunto, tomando su parecer; 4. como acción de transmitir información de una persona a otra.

II. El principio de división de poderes, adoptado en sus constituciones por los sistemas políticos contemporáneos ha creado la necesidad de establecer diversos modos de comunicación formal u oficial entre cada uno de los tres poderes.

Además, la complejidad de la dirección política de la vida social de los estados, exige a los parlamentos realizar una permanente función de comunicación tanto y durante el proceso de la



consulta a la ciudadanía para la formación de una ley como durante la etapa de recopilación de información técnica o especializada relativa a la materia que la ley regule.

El parlamento proyecta su función de comunicación a una multitud de ámbitos y a un número indeterminado de personas, grupos y organizaciones políticas que integran los factores reales de poder de la comunidad.

Para establecer una comunicación dialógica, las cámaras se relacionan con:

1. Sus propios integrantes;
2. el electorado;
3. la población en general;
4. los miembros del Poder Ejecutivo;
5. los miembros del Poder Judicial;
6. las instituciones educativas en general y personalidades destacadas;
7. cada uno de los sectores de la producción;
8. los líderes y miembros de los partidos políticos;
9. las agrupaciones civiles; y
10. los prestadores de servicios.

En virtud de que el parlamento es un cuerpo vivo de recepción de una compleja gama de informaciones y cuyo dinamismo pone en interrelación a sus miembros con los problemas nacionales e internacionales, así como con las formas de resolución de los conflictos que en otros países se producen, la función de comunicación del parlamento se traduce en una actividad principalísima ya que, al recibir y transmitir información se cierra un proceso dinámico de comunicación y retroalimentación de experiencias parlamentarias.

Entre las finalidades que la doctrina ha señalado, se encuentran las siguientes:

1. Propiciar y procurar la realización plena de cada uno de los nacionales y pobladores de un Estado;
2. promover la acción conjunta de los miembros de la población para solucionar problemas comunes, prevenir posibles riesgos y lograr el bienestar colectivo;
3. adoptar decisiones que reflejen el querer ser político del pueblo;
4. contribuir a la politización de la población, propiciando su participación en el proceso de toma de decisiones;
5. el logro de la expresión racional y verídica los mensajes del Parlamento y la difusión de la información acerca de los acontecimientos trascendentes para la Nación;
6. informar los problemas que la Nación o algunos de sus sectores deben solucionar, proponiendo las opciones posibles;

7. orientar la política internacional del gobierno de acuerdo con los intereses mayoritarios de la Nación;
8. convocar a la población a realizar actividades o aportaciones extraordinarias en casos de emergencias o desastres;
9. expresar las leyes en forma inteligible para todo el pueblo procurando que posean la mayor claridad y congruencia;
10. reafirmar los valores permanentes que caracterizan al estado democrático;
11. mantener la identidad de intereses con sus representados para promover leyes justas que sirvan para resolver conflictos entre diferentes conjuntos de la población y para armonizar las diferencias de intereses que se presenten entre los particulares.

Las formas de comunicación del parlamento incluyen la oficial, entre poderes y diferentes estados, que generalmente se cumplimenta mediante documentos que se denominan de diferente manera: representaciones, instancias, peticiones de informe, dictámenes resolutivos, acuerdos, decretos, memoriales, circulares, oficios, nota reservada, reportes, etcétera.

En tanto que los medios que se emplean para comunicarse con la ciudadanía incluyen toda clase de impresos y la utilización de los medios de comunicación masiva; eventualmente, el uso de los llamados medios intermedios.

**III.** En la práctica parlamentaria mexicana, las funciones de comunicación del Congreso y de cada una de sus cámaras, con los otros poderes, se encuentra considerado como el ceremonial de comunicación que debe observarse para diferentes actos o ceremonias que se llevan a cabo. Respecto de los actos formales, la comunicación debe ser por escrito, cuando se trate de:

- a) Los actos de nombramiento de las mesas directivas;
- b) de la instalación formal de cada una de las cámaras;
- c) de la clausura de sus trabajos;
- d) de la instalación de la comisión permanente;
- e) así como de la apertura y clausura de los períodos extraordinarios (arts. 25, 28 y 111 de la Ley Orgánica y 24 del Reglamento General del Congreso).

Existen ciertos actos de comunicación y de información, que deben realizar personalmente los miembros de las cámaras, cuando:

- a) Se informe a los otros poderes de cualquier acto de importancia legal o determinado por la cámara (instalación o clausura de periodos ordinarios o extraordinarios);
- b) para visitar algún miembro de la cámara o al Presidente de la República o de la Suprema Corte que enferme de gravedad o para asistir a sus funerales;
- c) para llevar y presentar ante la Cámara Revisora el expediente de la ley o decreto votado, cuando previamente haya sido calificado de caso grave o de urgente resolución; cuando la cámara envíe a la otra para su revisión una ley aprobada con dispensa de trámites, en cuyo caso la comisión será presidida por el autor del proyecto (arts. 8, 23 y 76 de la Ley Orgánica, 11, 52 y 143 del Reglamento General).



La comunicación de las leyes siempre debe hacerse por escrito, formando los expedientes con el texto de las mismas y remitiéndolas a la otra cámara o, en su caso al Ejecutivo para los efectos de su promulgación y publicación. Dicha comunicación escrita observa las formalidades de firma y orden de su inscripción y fórmula gramatical.

Por tradición parlamentaria una de las fórmulas de comunicación más relevante es la comunicación verbal que debe producirse en diversos actos:

a) Cuando se protesta el cumplimiento de la ley por:

1. El presidente y miembros de las mesas directivas del colegio electoral y de la Comisión Permanente del Congreso;
2. el Presidente Constitucional de la República, los diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, agentes diplomáticos, cónsules generales y embajadores;
3. los gobernadores interinos (arts. 76, 84, 85, 87 y 128 de la Constitución; 7o., 17, 79, 64, 75 y 111 de la Ley Orgánica; 10 y 12 del Reglamento).

b) cuando se hace uso de la palabra durante eventos o ceremonias, por:

1. El Presidente de la República al rendir el informe anual;
2. por cada uno de los miembros de las cámaras para intervenir:
  - i) Para contestar el informe del presidente;
  - ii) con motivo de la visita de una comisión a otra del Ejecutivo, del Judicial o para agradecer la presencia de comisiones a personalidades internacionales;
  - iii) para emitir el voto.

Independientemente de estas formas de comunicación tradicional, ceremonial o protocolaria, el Congreso Mexicano utiliza actualmente los sistemas más avanzados para videograbar las sesiones, para capturar los discursos o intervenciones orales de los legisladores; almacenar la información proveniente de los debates, imprimirla, publicarla y distribuirla.

En forma institucional opera un centro de información periodística con sede permanente en cada una de las cámaras en las cuales los representantes de los medios de comunicación procesan la información o declaraciones que recaban en cada una de las cámaras y de sus miembros.

Por último, las imprentas de las Cámaras, de Diputados y de Senadores, producen una gran cantidad de documentos impresos de distribución pública, mediante la cual se hace del conocimiento de la sociedad las cuestiones de importancia o trascendencia que se ha considerado conveniente dejar compendadas en libros, folletos o cualquier otro tipo de publicación (MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA).

#### ***bibliografía***

BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

## concertación

I. Acción y efecto de concertar. Su origen etimológico proviene del latín *concertāre*.

1. El verbo concertar, significa traer a identidad de fines o propósitos cosas diversas o intenciones distintas; 2. Vinculado a concierto: ajuste o convenio entre dos o más personas o entidades (gremios o corporaciones) sobre alguna cosa que reemplazan normas generales; 3. Componer, ordenar, arreglar las partes de una cosa, o varias cosas; 4. Pactar, ajustar, tratar, acordar un negocio.

Se traduce en otros idiomas como el inglés, *to concert*; francés, *concerter*; alemán, *arrangieren*, *vereinbaren*, *abmachen* e italiano, *concertare*.

II. En el estado democrático social de derecho, dentro del marco de las leyes generales expedidas por los cuerpos legislativos (parlamentos, congresos, cortes, etc.) y con el fin de encontrar soluciones eficaces y/o eficientes a los conflictos de intereses propios de la dinámica de las sociedades capitalistas industriales y posindustriales, se han diseñado instrumentos jurídicos llamados de concertación, elaborados conjuntamente por el gobierno y los sectores involucrados en determinados aspectos del quehacer económico y/o político, instrumentos jurídicos flexibles y temporales sujetos a revisión periódica y permanente por un órgano (comisión) de seguimiento y evaluación de carácter vinculatorio no coactivo entre las partes, incluyendo al gobierno. La concertación no sustituye a la ley, ya que se sujeta y se hace dentro de ella, tampoco modifica la jerarquía entre gobernantes y gobernados, simplemente se trata de una modalidad que tiende a realizar pactos específicos sobre materias determinadas con precisión, de preferencia medibles y/o cuantificables. No es un quehacer que responda a las técnicas parlamentarias de los cuerpos colegiados legislativos plurales y heterogéneos, sino una labor intersectorial que particulariza los conflictos sociales para darles soluciones viables a corto y mediano plazo.

En los países del tercer mundo o subdesarrollados, la concertación se ha presentado como parte de la reforma del estado, reduciendo en algunos espacios económicos y políticos la presencia coactiva del gobierno, haciendo partícipe a los sectores, especialmente los gremiales patronales y sindicales mediante instrumentos jurídicos denominados pactos, que por su carácter jerárquico inferior deben estar supeditados a los reglamentos, a las leyes, y por tanto al orden constitucional. La concertación es un instrumento jurídico que busca eficacia y eficiencia y no una disposición de fuerza de los sectores económicos y/o políticos de un país frente al gobierno.

III. En México, la concertación se refiere, fundamentalmente a los contextos, político, social y económico. La concertación económica, por ejemplo, consiste en la búsqueda del acuerdo entre sectores como el de los patrones, sindicatos de trabajadores y el gobierno, para llegar a puntos comunes o coincidentes que beneficien tanto a gobernantes como a gobernados, como lo es la estabilidad económica, en una época y lugar determinados.

En la tesitura anterior podemos entender la concertación política, sólo que con la participación de partidos políticos y gobierno que buscan un avance democrático.

La concertación social, por su parte abarcaría la participación de un sector más amplio, instituciones sociales, sociedad civil, etc. en busca del bienestar general (Luis J. MOLINA PIÑEIRO).

### **bibliografía**

BOBBIO, Norberto, "El poder y el derecho", en *Origen y fundamento del poder político*, Grijalbo, México.

DAHRENDORF, Ralf, *Sociedad y Sociología*, Tecnos, Madrid, 1966.



DOS SANTOS, Mario, *Concertación Político-Social*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

GIOVANNI, Sartori, *¿Qué es la Democracia?*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

LAUTHMAN, Rudiger, *Sociología y Jurisprudencia*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1974.

LUHMANN, Nicklas, *Sistemas sociales*, Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial, México, 1991.

MARTÍNEZ, Gabriel y Guillermo Farber, *Desregulación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, UNAM, México, 1988.

\_\_\_\_\_, *Concertación y reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.

\_\_\_\_\_, *Temas mexicanos de sociología jurídica-política*, manuscrito, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.

ROGOZINSKI, Jaques, *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SCHELSKY, Helmut, *El hombre en la civilización científica y otros ensayos*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1967.

### **concertación económica**

I. (*Vid. supra, concertación*). La palabra *económico (a)*, es perteneciente o relativo a la economía. 2. Muy detenido en gastar; bien administrado o distribuido. 3. Con disminución de trabajo, esfuerzo, tiempo o dinero. 4. Economía, se entiende como la ciencia que trata de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios (DERU).

La palabra *económico*, en otros idiomas se traduce como, *economic*, en inglés; francés, *économique*; portugués, *económico*; alemán, *ökonomisch, sparsam*; e italiano, *económico*.

II. La concertación económica ha adquirido mayores proporciones como mecanismos de solución de controversias en aquellos países en los que el gobierno por decisión propia y dentro de una corriente internacional iniciada en la década de los 80, tras haber realizado una política intervencionista de Estado en la economía, decidió desincorporar de su administración a múltiples entidades y empresas de participación estatal por considerarlas impropias de los quehaceres del gobierno, reduciendo la función de éste a la rectoría del desarrollo económico nacional y a su intervención en las áreas estratégicas.

III. En México, estas actividades se encuentran contempladas de manera implícita, especialmente en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aunque, no hay que olvidar que el artículo 27 le da una amplia dimensión como representante de la propiedad de la Nación a los órganos federales de gobierno, de manera relevante al Poder Ejecutivo que se deposita en la persona del Presidente de la República. El artículo 25, establece la rectoría económica del Estado mediante la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional, con la participación de los sectores público, social y privado, asimismo establece que el sector público tendrá a su cargo las áreas estratégicas; el artículo 26, instituye el fundamento del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional mediante la participación de los diversos sectores estableciendo el Plan Nacional de Desarrollo al que quedarán sujetos vinculatoriamente los órganos de la Administración Pública Federal. Asimismo, faculta al Ejecutivo para establecer los programas de participación en el sistema de planeación democrática; para determinar los órganos responsables del proceso de planeación; para fijar las bases de los convenios de coordinación con los estados entidades federativas y los de concertación con los particulares. El artículo 28 determina el libre comercio, prohíbe los monopolios y protege a los consumidores; legalizando las funciones que el Estado ejerce a través de sus organismos y empresas de manera exclusiva en las áreas estratégicas y en las que representan

una riqueza nacional relevante, como el petróleo y los demás hidrocarburos; la petroquímica básica; la generación de energía nuclear; la electricidad y los ferrocarriles. Asimismo hace referencia a la autonomía del Banco Central (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

### **bibliografía**

- BOBBIO, Norberto, "El poder y el derecho", en *Origen y fundamento del poder político*, Grijalbo, México.
- DAHRENDORF, Ralf, *Sociedad y Sociología*, Tecnos, Madrid, 1966.
- DOS SANTOS, Mario, *Concertación Político-Social*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.
- GIOVANNI, Sartori, *¿Qué es la Democracia?*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.
- LAUTHMAN, Rudiger, *Sociología y Jurisprudencia*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1974.
- LUHMANN, Nicklas, *Sistemas Sociales*, Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial, México, 1991.
- MARTÍNEZ, Gabriel y Guillermo Farber, *Desregulación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, UNAM, México, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Concertación y reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Temas mexicanos de sociología jurídica-política*, manuscrito, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.
- ROGOZINSKI, Jaques, *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- SCHELSKY, Helmut, *El hombre en la civilización científica y otros ensayos*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1967.
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. II.

### **concertación política**

I. (*Vid. supra, concertación*). En cuanto a la palabra *política*, esta proviene del latín *politice*, relativo a cuestiones del gobierno o del estado, arte de gobernar y dar leyes y reglamentos para mantener la tranquilidad y seguridad públicas, conservar el orden y las buenas costumbres.

Por extensión, arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado.

Se traduce en otros idiomas como en inglés, *politics*; francés, *politique*; alemán, *politik*; portugués, *política* e italiano, *politica*.

II. La concertación política en los países en vías de desarrollo, es la negociación entre el gobierno en su dimensión de Poder Ejecutivo y los partidos políticos y otro tipo de organizaciones y fuerzas político-sociales; se trata de una negociación entre el gobierno y las fuerzas políticas reales en un momento determinado que buscan soluciones ejecutivas viables a corto y mediano plazo de problemas específicos, misma que no debe contravenir las disposiciones legales ni llevar al gobierno a actitudes arbitrarias. La concertación política es de carácter distinto a las discusiones y negociaciones de los cuerpos legislativos (parlamentarios) plurales y heterogéneos cuya función es la de producir leyes generales; es otra dimensión de discusión y análisis que debe someterse al imperio de la ley, o en su caso presentarse como un proyecto de ley que sirva para la elaboración por parte de la autoridad competente de una iniciativa de ley.



III. En México, la concertación política en los últimos años ha tomado dos caminos: uno se refiere a la práctica permanente entre los distintos actores, especialmente los partidos y el gobierno para encontrar soluciones a los conflictos propios de las actividades y discusiones políticas circunstanciales e inmediatas; el segundo se refiere a discutir en un espacio distinto al de las cámaras del Congreso de la Unión instrumentos jurídicos futuros para la solución de controversias, mismos que en caso de considerarse oportunos se presentarán como iniciativas de ley en los términos constitucionales (artículo 71). La práctica exagerada de la concertación en ambas dimensiones es considerada impropia de los regímenes democráticos pluripartidistas (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

### **bibliografía**

BOBBIO, Norberto, "El poder y el derecho", en *Origen y fundamento del Poder Político*, Grijalbo, México.

DAHRENDORF, Ralf, *Sociedad y Sociología*, Tecnos, Madrid, 1966.

DOS SANTOS, Mario, *Concertación Político-Social*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

GIOVANNI, Sartori, *¿Qué es la Democracia?*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

LAUTHMAN, Rudiger, *Sociología y Jurisprudencia*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1974.

LUHMANN, Nicklas, *Sistemas sociales*, editorial Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial, México, 1991.

MARTÍNEZ, Gabriel y Guillermo Farber, *Desregulación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, UNAM, México, 1988.

\_\_\_\_\_, *Concertación y reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.

\_\_\_\_\_, *Temas mexicanos de sociología jurídica-política*, manuscrito. División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.

ROGOZINSKI, Jaques, *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SCHLSKY, Helmut, *El hombre en la civilización científica y otros ensayos*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1967.

### **concurrentia-coordinación**

I. La palabra *concurrentia*, proviene del latín *concurrrens, -entis*. Acción y efecto de concurrir. 2. Conjunto de personas que asisten a un acto o reunión. 3. Coincidencia, concurso simultáneo de varias circunstancias. 4. Asistencia, participación (DLE).

Debe entenderse, también, como el acaecimiento de varios sucesos o cosas en un mismo tiempo. Asistencia, ayuda, influjo (GEM).

Su traducción en otros idiomas es la siguiente: inglés, *assembly*, francés, *concours, assistance*; portugués, *concorrência*; alemán, *konkurrenz*, e italiano *adunanza*.

En cuanto a la palabra *coordinación*, ésta proviene del latín *coordinatio, -onis*. Acción y efecto de coordinar. 2. Disponer cosas metódicamente.

Su traducción en otros idiomas es la siguiente: inglés y francés, *coordination*; portugués, *coordenação*; alemán, *koordinieren* e italiano, *coordinazione*.

Es la disposición sistemática de esfuerzos diversos y elementos múltiples. Se impone en todas las esferas donde la organización, la jerarquía, la diferenciación de tareas y obtención de complejos objetivos sea precisa (DEDU).

II. La concurrencia es connatural al estado federal, en él concurren la competencia de los órganos federales y los de las entidades federativas, presentándose un problema de legalidad cuando dichos ámbitos no están debidamente delimitados, cuya solución se somete al juez competente quien los determina dándole a los particulares certeza y seguridad jurídicas.

En los estados federales del tercer mundo la concurrencia ha sido calificada como coordinación de esfuerzos a través del poder formal y real de mayor fuerza, el estado federal asimilado al estado nacional. Actitud política desconcentradora que genera problemas de legalidad cuando distintos órganos de autoridad sustentándose en competencias difusas, toman decisiones que afectan negativamente los intereses de terceros, son los casos de las leyes ecológicas, de desarrollo urbano; no así de aquella legislación promotora del cambio social, como la educativa y la de salud pública.

III. En México el problema legal de la concurrencia ha tratado de resolverse, lo que no siempre se ha logrado, expidiendo leyes generales por el Congreso de la Unión, las cuales hablan de competencias concurrentes de órganos competentes federales, estatales y aún municipales.

Por lo que se refiere a la coordinación, con esta se ha tratado de armonizar el ejercicio de determinadas facultades y la concertación de las relaciones en diversos niveles de gobierno, federación y entidades federativas, competencias de uno y de otro en distintas materias (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

#### ***bibliografía***

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994.

*Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM-Porrúa, México, 1985.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

*Ley General de Asentamientos Humanos*.

*Ley General de Salud*.

*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*.

VALDÉS ABASCAL, Rubén, *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

#### ***conferencia***

I. Proviene este vocablo del latín medieval *conferentia* "conferencia, discusión", del latín *conferent-*, radical de *conferens*, participio activo de *conferre* "reunir", poner en común; consultar, de *con-* "juntos" + *ferre* "traer" (BDELE).

De entre las diversas acepciones del vocablo en el DLE, se destacan las que aluden a la plática entre dos o más personas para tratar de algún punto o negocio; así como la reunión de representantes de gobiernos o Estados, de comunidades eclesiásticas y de agrupaciones de otra índole, para tratar asuntos de su competencia.



Su traducción en otros idiomas es: portugués, *conferência*; inglés, *conference*; francés, *conférence*; alemán, *Konferenz* e italiano, *conferenza*.

En términos generales puede decirse que la conferencia es la "reunión de varias personas con objeto de tratar y resolver cuestiones o problemas de distinta naturaleza".

II. En el campo del Derecho Parlamentario la palabra *conferencia* tiene una connotación especial, ya que es empleada para designar un antiguo procedimiento que se usaba para denominar la comunicación que se establecía entre representantes de las Cámaras de los Comunes y de los Lores, a fin de lograr acuerdos en las enmiendas o reformas a una ley aprobadas por la otra Cámara. En estos casos se preparaba una *conferencia*, cuyo lugar y fecha era designado por la Cámara de los Lores, para que se juntaran los miembros de ambas cámaras y conocieran el por qué de sus diferencias. Estas reuniones tenían un carácter formal y en ellas los representantes solamente leían y entregaban el mensaje de sus cámaras sin que hubiera ninguna discusión. Los miembros de la Cámara de los Lores, asistían a la conferencia llevando sus sombreros puestos, pero se descubrían al hacer uso de la palabra. Los miembros de la Cámara de los Comunes permanecían de pie sin sombrero. Al terminar la conferencia, los representantes se retiraban y rendían un informe de las actuaciones a sus respectivas Cámaras.

Si las razones que daban los miembros de una Cámara satisfacían a la otra, tenía lugar una segunda conferencia, en la cual trataban de llegar a un acuerdo. Si no era posible consensar los puntos de vista, se celebraba una nueva reunión libremente en la que los representantes tenían autoridad y usaban sus propios argumentos para tratar de convencer a la otra parte, procediendo con discrecionalidad en las concesiones que podían hacerse. Si no era posible resolver las dificultades existentes en esta *conferencia*, la propuesta de ley se consideraba perdida, ya que no sería aprobada por la otra Cámara.

En los Estados Unidos, esta práctica se realiza por medio del Comité de Conferencias (*Conference Committee*) que es considerado como un panel de los miembros de ambas cámaras que acostumbra realizar los miembros claves de los diversos comités para dialogar acerca de las propuestas de ley que serán sometidas a su consideración, a fin de consensar los diferentes puntos de vista. En ocasiones estos Comités actúan para lograr una transacción en las propuestas de ley de una de las Cámaras que se han dado a conocer y que requieren, a juicio de la otra Cámara, ser revisadas en conferencia. En tiempos pasados, la mayor parte de estas conferencias se realizaban en forma secreta, siendo en la actualidad públicas.

Cuando se trata de una compleja propuesta de ley se involucran numerosos legisladores de las dos Cámaras, conduciendo las negociaciones los principales dirigentes de los Comités interesados. Las conferencias en este país pueden ser conferencias libres (*free conference*) o conferencias simples (*simple conference*). En las primeras los miembros de un Comité de Conferencias son libres de aceptar el lenguaje de los miembros de la otra Cámara; en la segunda, los representantes de las Cámaras tienen instrucciones precisas de no ceder en ciertas materias. Se observa en la práctica parlamentaria que realiza el Senado sobre el particular, que normalmente prefiere las conferencias libres y ha instruido a sus miembros que lo representan a retirarse de una conferencia si la contraparte ha sido instruida de no ceder en sus posiciones.

III. En México, también se realiza esta práctica parlamentaria de la celebración de conferencias entre los miembros de las Cámaras de Diputados y de Senadores, o entre estos y los diversos funcionarios que son mencionados en el artículo 53 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Así, el artículo 90 de este ordenamiento expresa textualmente:

Pueden también las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las Comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el

caso de que las Comisiones tuvieran alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizados para obrar en la forma indicada en el artículo anterior. Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expedir el despacho de alguna ley u otro asunto importante.

Es de hacerse notar que cualquier miembro de la Cámara puede asistir sin voto a las conferencias de las Comisiones, pudiendo exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio, tal como lo establece el artículo 92 del Reglamento en cita (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

### **bibliografía**

- ABRAHAM, L.A., C.B., C.B.E., B.A. y S.C. Hawtrey, M.A., *A Parliamentary Dictionary*, Butterworths, Londres, 1964.
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. VIII.
- Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 1992.
- DICKSON, Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, John Wiley and Sons, USA, 1993.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Gran Enciclopedia del Mundo*, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1976.

### **conflicto político**

I. *Conflicto*, del latín *conflictus*, encuentro violento, combate, pelea, controversia, desacuerdo. 2. Apuro, situación desgraciada y de difícil salida. 3. Oposición de intereses en que las partes no ceden.

Su traducción en otros idiomas es: portugués, *conflito*; inglés, *conflict*; francés, *choc*, *mêlée*; alemán, *Konflikt* e italiano, *conflitto*.

En cuanto a la palabra *político*, del latín *politicus*, relativo a cuestiones del gobierno o del Estado para mantener la tranquilidad y seguridad públicas y conservar el orden y las buenas costumbres.

II. En el estado democrático social de derecho de las sociedades (países) industriales y posindustriales ricas, después de la Segunda Guerra Mundial, en los ámbitos académicos y políticos prácticos se superó la teoría de la lucha de clases materialista-histórica con la teoría del conflicto, que describía a los conflictos como un efecto propio y positivo del proceso de cambio permanente y acelerado en que dichas sociedades se encontraban, alejándose de las soluciones violentas propuestas por la lucha revolucionaria y planteando la necesidad de racionalizarlos mediante instrumentos adecuados, llegándose a la conclusión de que los más viables eran los jurídicos, que habían probado su eficacia a lo largo de siglos en la solución de controversias, redimensionando su característica de generalidad. El objetivo era lograr instrumentos jurídicos que particularizaran los conflictos para aislarlos y propiciar su mejor solución; en este contexto éstos se pueden racionalizar cuando la sociedad ha logrado la igualdad mediante el derecho al trabajo y ha abierto y legitimado canales de movilidad ascendentes, como son el esfuerzo personal (trabajo medido) y el talento cultivado (inteligencia natural más esfuerzo). Tras el reconocimiento de los gobiernos socialistas de su fracaso por implantar sociedades más justas (1985-1990), las tesis de la solución racional de los conflictos y las controversias mediante instrumentos jurídicos han adquirido nuevas dimensiones en la concertación y el consenso.



En los países en vías de desarrollo del tercer mundo, a pesar de que los presupuestos de igualdad y movilidad no se presentan como hechos sociales evidentes o viables a mediano y corto plazo, sus grupos dirigentes, modernizadores y democráticos han tratado de implantar el modelo de racionalización de conflictos a través de instrumentos jurídicos particularizadores, lo que no se ha logrado en muchos casos ya que éstos para ser eficaces socialmente han tenido que mantener sus características de heteronomía, bilateralidad, pero sobre todo coacción.

Para Bobbio, todo conflicto presupone interacciones entre los antagonistas, lo que equivale a decir que un cierto grado de organización o de integración es inherente al concepto de conflicto.

**III.** México, no ha estado exento de conflictos políticos, ya que "todo conflicto es connatural de la propia configuración de la sociedad, del sistema político. Este es un elemento ineliminable que lleva al cambio social, político, internacional", como afirma Bobbio.

Como en todo estado de derecho, la seguridad jurídica ha sido fundamental en este país, de aquí que la Constitución de 1917, sus distintas reformas, así como las de sus leyes, han prevenido y resuelto los distintos conflictos que se han presentado; es decir, éstos se han encauzado por la vía de las leyes (LUIS J. MOLINA PIÑEIRO).

#### ***bibliografía***

BOBBIO, Norberto, "El poder y el derecho", en *Origen y fundamento del poder político*, Grijalbo, México.

\_\_\_\_\_ y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*. Siglo XXI, México, 1981, t. aj.

DAHRENDORF, Ralf, *Sociedad y Sociología*, Tecnos, Madrid, 1966.

DOS SANTOS, Mario, *Concertación Político-Social*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

*Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1979, vol. 3.

GIOVANNI, Sartori, *¿Qué es la Democracia?*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

LAUTHMAN, Rudiger, *Sociología y Jurisprudencia*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1974.

LUHMANN, Nicklas, *Sistemas sociales*, Universidad Iberoamericana y Alianza Editorial, México, 1991.

MARTÍNEZ, Gabriel y Guillermo Farber, *Desregulación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, UNAM, México, 1988.

\_\_\_\_\_, *Concertación y reforma del Estado en México 1988-1994*, dictamen rendido al Proyecto Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1994.

\_\_\_\_\_, *Temas mexicanos de sociología jurídica-política*, manuscrito, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1995.

ROGOZINSKI, Jaques, *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SCHELISKY, Helmut, *El hombre en la civilización científica y otros ensayos*, Editorial Sur, Buenos Aires, 1967.

#### **congreso**

(Vid. *supra*, bicameralismo).

## **consejero ciudadano**

I. El término *consejero* en su segunda acepción del DRAE lo define como el miembro de un Consejo; mientras que en primera persona lo concibe como la persona que aconseja.

Esta voz se escribe en portugués *conselheiro*, en inglés *consellor*, en francés *conseiller*, en alemán *ratgeber* y en italiano *consigliere*.

En cuanto a *ciudadano* se aplica a las personas de una ciudad antigua o de un estado moderno con los derechos y deberes que ello implica; en su primera acepción (DRAE) natural y vecino de una ciudad.

Este vocablo se traduce al portugués *ciudadao*, al inglés *citizen*, al francés *citandin*, al alemán *stadtbewohner* y al italiano *cittadino*.

II. El Consejero Ciudadano es la persona elegida de manera directa, en una demarcación territorial del Distrito Federal, en México, que se encarga de gestionar, supervisar y evaluar problemáticas de su circunscripción. En su caso, consulta o aprueba, como parte de un Consejo, programas de la administración pública de esa entidad.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, establece que por los primeros 100,000 habitantes en cada Delegación Política habrá 15 Consejeros, por cada 50,000 habitantes que excedan de esa cantidad, habrá un Consejero más. Es decir, por lo menos, cada Delegación cuenta con 15 Consejeros, que de acuerdo a la geografía electoral que se implementó para la elección de 1995, hay en total 365 Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal. Se señalan los derechos y obligaciones para los Consejeros Ciudadanos, dentro de los primeros encontramos, votar y ser votados para integrar la directiva y los grupos de trabajo del Consejo; participar en los trabajos y deliberaciones del Consejo, así como, presentar propuestas relativas al ejercicio de sus funciones encomendadas. En cuanto a sus obligaciones, se encuentran, representar los intereses de los vecinos; informar de su actuación al Consejo; asistir a las sesiones; participar en los grupos de trabajo e informar a los vecinos del área vecinal por gestión.

Esta novedosa y *sui generis* elección, fue motivo de grandes debates, por el hecho de ser cien por ciento un proceso ciudadano, donde formalmente no participan los partidos políticos en la postulación de candidatos. Fue tal la polémica, que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, encargada de regular todo lo relativo a la elección de Consejeros Ciudadanos se puso en entredicho en cuanto a su constitucionalidad al igual que las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La cuestión en discusión radicó, en el hecho de que los partidos políticos no puedan postular candidatos a consejeros ciudadanos. Esta situación se puede fundar en los siguientes razonamientos: la intención de los legisladores por lograr un proceso de elección ciudadana puro; tener en una gran ciudad, gestores para cada comunidad, que no vean por intereses o fines políticos, sino por los de su colectividad; evitar debates partidistas y superar el probable olvido de los problemas de la comunidad.

Para el derecho parlamentario, es importante conocer este acontecimiento, al haber intervenido por un lado, fracciones parlamentarias de un órgano legislativo mediante la acción de inconstitucionalidad, cuestionando una ley aprobada por la mayoría parlamentaria de ese órgano. Asimismo los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, participaron directamente en la elección de consejeros ciudadanos en el Comité Central (organismo encargado de la organización del proceso) e indirectamente en la Comisión de Apelación (organismo jurisdiccional) al designar a sus miembros (JAVIER OROZCO GÓMEZ).



**bibliografía**

OROZCO GÓMEZ, Javier, "La Suprema Corte y la política", en *El Día*, México, 13 de julio de 1995.

\_\_\_\_\_, "Ciudadanos sin partido", en *El Día*, México, 5 de agosto de 1995.

VEGA VERA, David, "El error de la Corte", en *El Sol de México*, México, 4 de noviembre de 1995.

**consejo ciudadano**

I. El término *consejo* deriva del latín *consilium* que significa cónsul, consultar. En la cuarta acepción que le otorga el DRAE es el organismo formado por un conjunto de personas, que tiene a su cargo la administración o dirección de una empresa o entidad, una *función* del Estado o el mismo gobierno de la nación.

Esta voz se escribir en portugués *conselho*, en inglés *advice*, *counsel*, en francés *conseil*, en alemán *rat* y en italiano *consiglio*. En cuanto a la palabra *ciudadano*, *vid. infra*.

II. El *consejo ciudadano* es el órgano de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos a esta. Estos consejos se conforman en cada una de las 16 delegaciones, en que se encuentra dividido política y administrativamente el Distrito Federal, en México. Este órgano vecinal se encuentra regulado, tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 122, fracción I, inciso e); como por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dedicándole el Título Sexto, "de los Consejos de Ciudadanos" y por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en su Título II.

III. Para el estudio del derecho parlamentario conviene precisar las semejanzas existentes en la integración, organización y funcionamiento de los Consejos Ciudadanos con un órgano legislativo; pero también, es procedente señalar sus diferencias y ámbitos de competencia respectiva.

Por principio, los Consejeros que integran los Consejos Ciudadanos son electos popularmente, mediante sufragio directo, en una área vecinal (circunscripción) y se les otorga una compensación económica por su asistencia a las sesiones ordinarias del Consejo. Respecto a los miembros de un parlamento, su elección se lleva a cabo en demarcaciones electorales, mediante un sistema electoral específico (mayoría relativa o representación proporcional) y reciben una dieta por su labor.

Los Consejos Ciudadanos cuentan con una Directiva integrada cuando menos por cinco miembros, de los cuales uno es Presidente, uno Vicepresidente, uno Secretario y dos Vocales. El Consejo tiene un pleno, que conduce el Presidente de la Directiva, y en sus ausencias lo suple el Vicepresidente. Tienen la facultad de aprobar o rechazar los programas operativos anuales de la Delegación. En comparación con los parlamentos, la diferencia consiste en que los últimos cuentan con una mesa directiva, pleno y tienen medios de control sobre la gestión gubernamental.

Asimismo, los Consejos Ciudadanos son órganos colegiados, independientes de la administración pública del Distrito Federal, sesionan en pleno (ordinaria o extraordinariamente) y en grupos de trabajo. A las sesiones ordinarias del pleno asiste el Delegado (autoridad encargada de la delegación política) con voz pero sin voto. Los grupos de trabajo tienen carácter permanente, se integran por el número de miembros que fija el pleno y se regulan por el manual de organización interna; por lo menos, dichos grupos deben atender estas áreas: seguridad pública y protección civil; uso del suelo; educación; limpia y agua potable; equipamiento urbano; gestoría y quejas.

Al respecto, conviene destacar, que si bien estos Consejos Ciudadanos están organizados de manera semejante a un órgano legislativo, existen diferencias de fondo y forma: primero, no legislan; no cuentan con mecanismos de control amplios y sus miembros no gozan de inmunidad parlamentaria, presupuestos elementales de todo parlamento (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

## **bibliografía**

OROZCO GÓMEZ, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, Porrúa, México, 1993.

## **consejo parlamentario**

I. Consejo proviene del latín *consilium*. *Parlamentario*, de *Parlamento* (véase).

Sus equivalentes en otros idiomas son: inglés, *Counsel*; francés, *conseil*; alemán *rat*, *ratschlag*; portugués *Conselho* e italiano *Consiglio*.

Se daba el nombre de Consejo al tribunal supremo que se componía de diferentes ministros, con un presidente o gobernador, para los negocios de gobierno y la administración de la justicia, e igualmente a la corporación consultiva encargada de informar al gobierno sobre determinada materia o ramo de la administración pública (DRAE, 19a. ed.). Por lo tanto, el *consejo parlamentario* es la corporación o cuerpo administrativo o consultivo que presta asesoría en las funciones legislativas.

II. En Inglaterra se denomina consejo parlamentario (*parliamentary counsel*) a un grupo de abogados que son contratados para redactar proyectos de ley y reformas gubernamentales. Generalmente se trata de empleados civiles establecidos, requeridos para dar todo su tiempo al servicio público y no se les permite comprometerse en prácticas privadas. Después de que un proyecto de ley gubernamental es introducido, el consejo parlamentario reúne elementos para apoyar la reforma. El Consejo Parlamentario es frecuentemente llamado para aconsejar a los Presidentes de los Comités, al Presidente de Medios y Arbitrios y al Presidente de la Cámara sobre el significado y efectos de las reformas propuestas. La oficina del consejo parlamentario es subordinada de la Tesorería.

Un grupo de trabajo con funciones semejantes presta sus servicios al Congreso de los Estados Unidos. Se le conoce como Oficina de Asesoría Legislativa (*Office of the Legislative Counsel*) y existe una en cada Cámara. Su objetivo, conforme a la Ley de Ingresos de 1918 es "ayudar en la redacción de las iniciativas, resoluciones y enmiendas públicas señaladas, a solicitud de cualquier comité de cualquiera de las Cámaras del Congreso". En 1981 la Oficina de la Cámara de Representantes contaba con treinta y un abogados y la del Senado con diecisiete.

Los abogados que integran las Oficinas de Asesoría Legislativa prestan apoyo a los Comités y también a los miembros del Congreso que desean presentar legislación; se encargan de investigar y analizar los precedentes, comparan la iniciativa con las leyes existentes y proponen alternativas. En algunas ocasiones se asigna personal de la Oficina a algún comité o subcomité por largos períodos. Se ha ido generando una tendencia a utilizar especialistas propios por parte de las dependencias del Ejecutivo y los grupos con intereses especiales, para redactar iniciativas.

III. En el ámbito parlamentario mexicano, no existe propiamente un cuerpo de consejeros o de abogados semejante al modelo inglés o al norteamericano, aunque generalmente se cuenta con asesores con cargo al presupuesto del Congreso para apoyar a los grupos parlamentarios (véase *asesor parlamentario*) (DAVID VEGA VERA).



## **bibliografía**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Senado de la República Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 1991.

*Enciclopedia Barsa*, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1987.

*El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento*, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

## **consenso**

I. De acuerdo con María Moliner, consenso 1. "(culto; -con-: con el consenso, de todos; -de- de mutuo (común) consenso). \*Consentimiento. 2. Conformidad de una persona con una cosa o \*acuerdo de varias personas; entre sí".

II. La literatura sociológica y política de las últimas dos décadas ha privilegiado el tema del *consenso* para oponerlo dialécticamente al del conflicto y así dar cuenta de la existencia de sociedades normalmente consensuales, frente a las sociedades conflictivas típicas de los siglos XIX y XX, centurias de las revoluciones, las guerras civiles y las conflagraciones mundiales.

Hay que reconocer que no todo conflicto se resuelve necesariamente mediante un consenso; basta con que existan reglas comúnmente aceptadas de solución, para encontrarnos frente al consenso básico que requiere la convivencia humana. Tampoco puede desconocerse que en ocasiones los conflictos son resueltos mediante actos y hechos de imposición, en los que la eficacia "conciliadora" debe atribuirse a la fuerza física y a la amenaza de su uso. En este último caso sin embargo, debemos distinguir entre la aplicación inconsulta o unilateral de la coacción, y el uso *legítimo* de la fuerza, "no legal de la coacción", aceptada como *ultima ratio* por el derecho y por el acuerdo social que siempre precede a éste. Sartori, por su parte, niega que el "conflicto" sea el término adecuado para oponerlo a *consenso*; contundentemente, sostiene: "¿Por qué recurrir a un vocablo inevitablemente confuso, cuando «disenso» y «discrepancia» nos proporciona el enfoque apropiado y son realmente los complementos adecuados de consenso?"

En consecuencia, *consenso* se identifica con el *agreement on fundamentals*, tan bien desarrollado por Carl J. Friedrich en su obra *La democracia como forma política y como forma de vida* y, en buena medida, con el pacto originario o el *contrato social* de Juan Jacobo Rousseau. Esto significa igualmente que *consenso*, *constitución* y *soberanía* tienen vínculos aceptados muy estrechos que los identifican como elementos *legitimadores* del poder y la política, de lo que puede confirmarse que sin soberanía (en este caso *popular*), sin constitución (en este caso como acuerdo en lo fundamental) y sin consenso, no es posible la legitimación de origen del pueblo.

Sólo porque el consenso es indispensable para la convivencia, es por lo que teóricamente no es posible sostener la existencia de una categoría *para de sociedad efectiva*, como tipo ideal. Pero si en este caso "el conflicto" no significa necesariamente conflagración o guerra, ni aquella sociedad es necesariamente un agregado humano envuelto en la violencia, conflicto y consenso pueden ser considerados un binomio dialéctico ineludible en la sociedad humana.

El consenso, igualmente, puede explicarse como el arreglo necesario para el establecimiento de un cierto orden social o político. Así, el pacto político de Hobbes o el contrato social de Rousseau pueden ser conciliados como manifestaciones de un consenso indispensable para salir del estado de naturaleza, aunque en el caso del filósofo inglés constituye la fórmula para evitar el conflicto permanente o el peligro de permanecer en él, mientras que en el ginebrino el consenso implica la



aceptación de la única enajenación legítima, aquella por la cual el hombre pacta su libertad, pero sigue siendo tan libre como antes, o bien, la manera en que el individuo, al obedecer a la ley, se obedece así mismo. *La Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* considera conceptualmente al consenso como la situación que guarda un sistema en un momento dado. *La Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, por su parte, al reconocer "que el consenso está inextricablemente ligado al conflicto", le atribuye "la mayor importancia como requisito previo para la dirección pacífica y ordenada de los asuntos socio-políticos; sin unas normas y unos valores generalmente aceptados -afirma-, ni la sociedad ni la comunidad política son posibles".

La idea del contrato social es útil para explicar el establecimiento de un régimen político, o el paso de un tipo de régimen a otro. De igual manera, el fenómeno de la transición política, o el plazo de un tipo de régimen a otro. De igual manera, el fenómeno de la transición política ha de entenderse dentro de este contexto, lo cual distingue a la transición de la revolución. En efecto, mientras que el consenso es el resultado o la conclusión de un proceso revolucionario, en el caso de la transición en su fuerza motriz o factor desencadenante. Esto significa sin consenso no es posible la transición en tanto cambio político, pacífico y pactado; pero también hay que aclarar que el pacto consensual no puede ser en ningún caso como la imposición o el producto de la rendición de un grupo en favor de otro.

Desde la perspectiva anterior, el consenso es la fuerza o el poder constituyente de un nuevo régimen; pero éste, si es producto de un gran acuerdo en el que se establecen las bases sólidas del poder, su transmisión y su ejercicio, tiene que ser necesariamente un régimen democrático. La transición política, en consecuencia, o en transición a la democracia, o no en transición sino imposición, pues el consenso requiere en esta hipótesis el acuerdo entre fuerzas que se reconocen entre sí como esencialmente igualitarias. A este respecto Max Kaase (*Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, p. 169), aclara:

Aunque es concebible en los regímenes autoritarios y totalitarios, el consenso tiene una importancia especial en las comunidades políticas democráticas, donde surge de la libre voluntad de los ciudadanos y se establece como la única fuente de legitimación de los objetivos, procedimientos y resultados del proceso político.

Si en una primera aproximación el consenso en el acuerdo social cerca de a) principios, valores y normas, y de b) ciertos objetivos y medios para lograrlo, es indudable que el consenso, (o la falta del mismo) *nunca* es absoluto, sino que lo objetivo es hablar *siempre* de cierto grado de consenso en una sociedad o en una parte importante de ella. En política puede hablarse del consenso relativo a los asuntos básicos del régimen, lo que en una teoría constitucional se llama las decisiones políticas fundamentales, y el consenso sobre los aspectos instrumentales. Así el federalismo, la democracia representativa, y la división de los poderes caerán en aquella categoría, mientras que los asuntos electorales o las cuestiones económicas formarán parte del último. Sin embargo, puede darse el caso, como ocurre en el México contemporáneo, en el que la materia electoral y la política económica afectan las partes substanciales del sistema y constituyen por ello el tema primordial del consenso básico.

En las sociedades democráticas, es frecuente que más que el consenso, se valora la diversidad y el pluralismo y por ende la tolerancia. Sin embargo, muchos de los valores, normas y aún objetivos y mecanismos institucionales para alcanzarlos cumplen funciones latentes, mientras que lo manifiesto está constituido por los conflictos y desacuerdos. Así, el consenso latente y el discurso manifiesto, con expresiones de las sociedades de masas contemporáneas y del manejo de la opinión pública por los medios de comunicación social.

¿Cuáles son, en consecuencia, los factores más importantes que influyen sobre el grado y extensión del consenso? Giacomo Sani, en el *Diccionario de Política*, identifica cinco elementos de orden general que influyen en la formación y mantenimiento del consenso en las sociedades pluralistas: el *primero*, en el grado de homogeneidad sociocultural de la sociedad, puesto que las



"islas culturales" formadas por grupos étnicos, lingüísticos y religiosos generan por lo regular obstáculos al consenso. El *segundo* momento en la sucesión de un país dado de regímenes políticos sustancialmente distintos en cuanto a las reglas fundamentales de funcionamiento del sistema, como sucede cuando se pasa de un sistema autoritario a uno de tipo pluralista. El *tercer* factor es el grado de congruencia o de discontinuidad o incongruencia de los mecanismos de socialización con los que se transmiten a las nuevas generaciones las orientaciones y valores. Es de advertirse, no obstante, que la socialización política, por la propia naturaleza de ésta, que encierra en sí misma la lucha y competencia por el poder, transmite no sólo el bagaje del consenso, sino también el disenso que promueve el cambio. Por último el *quinto* elemento o factor del grado de consenso en la "dinámica de la interacción entre las distintas fuerzas políticas", cuyo trabajo en esencia consiente en lograr la adhesión de grandes masas, buscando en unos casos que se adopte el disenso respecto de una fuerza o ideología gobernante, o promoviendo la aceptación y continuidad del grupo gobernante y del consenso que representa.

La existencia de valores ampliamente compartidos se coloca, por lo tanto, -dice Giacomo Sani- como un elemento fundamental de solidaridad; constituye, por así decir, un aspecto importante del tejido conectivo de una sociedad. Una segunda función del consenso es la de contener o reducir el recurso a la violencia como mecanismo de resolución de las controversias. Por fin, el consenso puede ser visto -afirma-, como factor de cooperación, como elemento que refuerza al sistema político y ayuda a una sociedad a superar momentos de dificultades como, por ejemplo, en el caso de guerras o de crisis económicas.

Cuando Rousseau afirmaba que nadie tiene derecho a gobernar a otro a menos que éste manifieste su aceptación para que así sea, no sólo enaltecía el principio de la igualdad natural-racional de todos los individuos, ni únicamente sustentaba las bases del sufragio universal, sino que ponía los cimientos teóricos de lo que implica el gobierno por consentimiento, o sea, aquel que resuelve que el derecho a gobernar de unos, tenga como contrapartida el deber de obediencia de todos. A ese respecto, Sartori (1991) explica:

... aquellos gobiernos que han sido elegidos, que reflejan las opiniones del electorado y que son, además, considerados responsables (a través de la repetición de elecciones libres) ante sus electorados, pueden denominarse -sin forzar excesivamente el significado- *gobiernos a los que se ha otorgado consentimiento*.

La última condición de Sartori al respecto es la siguiente:

Si la democracia concede como lo hace el derecho de decidir su destino a todo el pueblo, las opiniones que indican un consenso general o, a la inversa, un disenso general respecto al gobierno son las expresadas por los votantes en general en las elecciones, y solamente vía elecciones (pp. 120-121).

En el marco de las sociedades democráticas y dentro de éstas en el ámbito de la política, las elecciones son la expresión suprema del consenso, momento en que se manifiesta y se ejerce la Soberanía popular. Esto quiere decir que ningún acuerdo o convención, por más representativo que parezca, puede superar las elecciones en materia de consenso que logran las elecciones y las votaciones. Por ello, cuando los partidos políticos, por conducto de sus élites dirigentes, formulan y adoptan acuerdos sin la sanción del electorado en una votación que exprese la opinión de éste al respecto, lo que hacen es formar un consenso parcial, coyuntural, imperfecto, que necesita la sanción fiscal del sufragio.

No implica necesariamente el ejercicio del referéndum o el plebiscito, sino de una elección que suponga que el electorado discierne los mejores medios para alcanzar objetivos y realizar valores. Aclaremos, sin embargo, que el consenso puede identificar valores y objetivos que no requieren de una decisión electoral, puesto que provocan la unanimidad de las voluntades políticas expresadas



por los partidos. En este caso, el consenso debe de expresarse en leyes y convertirse en el acuerdo de los grupos parlamentarios que actúan en los poderes legislativos.

Conviene por lo anterior, repetir las precisiones con las que Sartori define el *consensus-aceptación*, que implica compartir cuando menos tres posibles objetos:

- a) Valores fundamentales (tales como la libertad y la igualdad), que estructuran el sistema de creencias;
- b) reglas del juego, o procedimientos;
- c) gobiernos y políticas gubernamentales específicas.

Estos objetos de consenso y de disenso agregados pueden convertirse respectivamente, siguiendo a Easton, en tres niveles de consenso:

- a) Consenso a *nivel de comunidad*, o consenso básico;
- b) *consenso a nivel de régimen*, o consenso procedimental;
- c) consenso a *nivel de acción política*, o "consenso político" (*Teoría de la democracia*, 1991, pp. 121-126).

1o. *El consenso básico* implica que una sociedad política determinada comparte en su totalidad los mismos valores y fines valorativos, o sea, posee una "cultura política homogénea" (ALMOND, 1970), sin la cual "funcionará como una democracia frágil y con dificultades".

2o. *El consenso procedimental* establece las llamadas reglas del juego, acerca de la adquisición y ejercicio del poder y de "cómo deben de resolverse los conflictos". Sartori enuncia un principio que es fundamental: "Realmente afirma, las guerras civiles y las resoluciones terminan cuando el ganador establece qué regla (aunque sea solamente qué gobernante) solventará pacíficamente los conflictos. En una democracia concluye, esta regla es la de la mayoría". El propio Sartori agrega: "Si no se acepta el principio de mayoría, o al menos se le presta conformidad, lo que se acepta es la democracia como régimen" (*op. cit.*, p. 124).

3o. El consenso sobre la *acción política* y los gobiernos implica la aceptación de que en la democracia lo esencial es el "gobierno mediante la discusión", o como afirma Sartori: "Este es el contexto en el que la discrepancia, el disenso y la oposición surgen como elementos caracterizadores de la democracia."

El ejercicio del consenso, fuera de las sociedades democráticas y estables, o sea, más allá de las democracias paradigmáticas, es el factor carnal de las mutaciones políticas de este fin de siglo. Esto tiene que ver con las llamadas transiciones (*vid. supra, transición política*) a la democracia, procedimientos pacíficos mediante los cuales se han producido cambios de los regímenes políticos de numerosas sociedades, entre las que sobresale el caso de España. Este fenómeno de intensa y acelerada democratización fue popularizado por Samuel P. Huntington con el nombre de *la tercera ola de la democracia*: "La ola que inundó el mundo entre 1974 y los finales de la década de los ochenta, y condujo a la democratización de unos 30 países". (Giuseppe di Palma, *Las transiciones a la democracia*, 1993, quien agrega: "La tercera ola se inició en Europa meridional, donde la democratización demostró ser más fácil, y se trasladó a América del Sur, y de allí a las casas más difíciles de América Central y Europa del este"). Aunque estos procesos de democratización no estuvieron exentos del todo de manifestaciones violentas, en todos ellos operó el *consenso* como instrumento eficiente de construcción de nuevos regímenes políticos, o como expresión de la *ingeniería democrática* que desarrolla J. Francisco Ruiz Massieu (*op. cit.*, pp. 271-280).



Por lo que se refiere a México, el mecanismo del *consenso* es una práctica reciente y tiene que ver con el surgimiento de una nueva fuerza política a partir del grave conflicto de 1968 y la gestación paulatina de un régimen de partidos plural, en el que el disenso, la crítica y la oposición son parte de una cultura que deslava poco a poco el sistema autoritario y monolítico, de un partido dominante y hegemónico. A partir de 1977, cuando ocurrió la primer reforma política de envergadura de la posrevolución, el régimen electoral ha estado en el centro de las discusiones, los disensos y los consensos nacionales. Después de las experiencias con guerrillas populares en los años setenta, a las que pudo liquidar el Estado revolucionario, tanto por la vía de la representación, cuanto por la oferta de nuevos pactos y reformas, es hasta 1994 en que la violencia aparece como movimiento social en el llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los grupos políticos exigen la conciliación mediante el diálogo y la adopción de nuevos consensos. Actores de nuevos consensos. Actores del nuevo consenso han sido los partidos, la opinión pública y el gobierno, pero de manera destacada han operado en esa dirección las Cámaras del Congreso y los grupos parlamentarios. A este respecto, si bien enfocado a supuestos generales, es aplicable la explicación de Ruiz Massieu:

En todos los casos, para garantizar un cambio democrático efectivo, las fuerzas políticas deben alcanzar su expresión orgánica en partidos políticos, que permitan la realización de elecciones, sin las cuales no puede darse la implantación de un esquema demoliberal; y, particularmente, la formación y funcionamiento del parlamento. En una transición genuina se observa el principio de la centralidad de la institución parlamentaria: en el parlamento donde se construyen los consensos, se celebran los pactos, se perfilan las agendas y se definen las labores de la ingeniería democrática, así como se expresa ésta, finalmente, en declaraciones, debates políticos y leyes.

En el parlamento en donde concurren cotidianamente las fuerzas políticas que se oponen al poder, así como sus representantes. El papel que se asigna a los partidos y la centralidad de la institución parlamentaria, así como los comicios, explican que usualmente tengan lugar modificaciones sustantivas en la legislación electoral, tanto para ganar en confiabilidad y efectividad del sufragio, como equilibrar la distribución del poder representativo. Para tal efecto, el derecho electoral debe orientarse -recomienda Ruiz Massieu- hacia la capacitación de toda fuerza política de significación, conforme al principio incluyente de la democracia pluralista, y el abandono de los propósitos del exterminio de los oponentes.

La vía del consenso, en la experiencia mexicana, ha sido indispensable para la adopción de nuevas reglas del juego democrático y esto explica, a la vez, que las reformas constitucionales no puedan ser tomadas por una sola fuerza o partido, pues se requieren mayorías calificadas en el Congreso, así como que se aumentan los casos de decisiones que deben de ser producto de mesas de negociación y luego de votaciones parlamentarias con aquella característica. En efecto, la última reforma constitucional en materia política-electoral, logró en 1996 un consenso pleno entre gobiernos, partidos y grupos parlamentarios, adicionalmente al compromiso de alcanzar, por la vía misma del consenso, una amplia reforma democrática del Estado que incluya, además de las elecciones, materia como el control y fiscalización del gobierno por el Congreso, el equilibrio de los poderes, el fortalecimiento del federalismo, la nueva relación de los grupos indígenas con el Estado y la sociedad, así como otras asignaturas vinculadas con la democracia participativa, tales como la opinión pública y los medios de comunicación social, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

Ha sido difícil, sin embargo, lograr la comprensión cabal de que la democracia permite la concurrencia del *consenso pluralista* y el *disenso pluralista* y que los acuerdos consensuados no necesariamente deben obedecer a la teoría del consenso unánime, vigente en la segunda mitad del siglo XVIII y derivada de los postulados de Juan Jacobo Rosseau. Esto viene a cuenta en razón de las reformas a las leyes secundarias en materia electoral, sobre las que pese a existir un amplio acuerdo, no fueron aprobadas por el consenso de todos los partidos en virtud del disenso en materia del monto del financiamiento público a los partidos políticos.



En el seno del Congreso Federal mexicano, la práctica del consenso no es sólo producto de una nueva cultura democrática a favor de la negociación, sino también de las votaciones que exigen mayorías calificadas, las cuales debieran extenderse en materia electoral, por constituir ésta el meollo de las reglas del juego de un régimen de democracia representativa (JORGE MORENO COLLADO).

### ***bibliografía***

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1987.

*Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

*Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Ricardo Méndez Silva (comp.), *Tendencias del cambio democrático*, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1994.

GIOVANNI, Sartori, *Teoría de la Democracia 1. El debate contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, Patria, México, 1991.

*Las transiciones a la democracia*, Cambio XXI, Fundación Mexicana, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

MOLINER, María, *Diccionario de Uso del Español*, Gredos, Madrid, 1990.

### ***contaduría mayor de hacienda***

I. Proviene del término "contralor" o "interventor de gastos y cuentas en la Casa Real y en el Ejército", según su primera acepción desde 1611 (BDELC, 1990). La palabra *contaduría* se deriva del latín *computare*, que significa contar, mientras que *hacienda* proviene del latín *facienda* que denota "las cosas que han de hacerse" (mismo origen para la palabra *fahena*) en los bienes propios (DEEH, 1989). En francés, el término identificable con este rubro es el de *Court des Comptes*.

II. El 10 de noviembre de 1828, es creado el Tribunal de Cuentas para España, con la doble función de autoridad administrativa para la glosa de las cuentas públicas, así como autoridad jurisdiccional para determinar judicialmente cualquier falta al erario, con exclusión de cualquier otro fuero. La institución tiene raíces antiguas en España, siglo XIII, y en Francia, siglo XIV. La Constitución Española de 1978 prevé en su artículo 136 al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, dependiendo de las Cortes Generales; su regulación está prevista en la Ley Orgánica del 12 de mayo de 1982. En el Parlamento inglés funciona el Contralor y Auditor General quien tiene a su cargo la Oficina de Auditoría Nacional, con un equipamiento humano de más de mil servidores. Este funcionario tiende más a regular la política económica de Inglaterra que detenerse en revisar con detalle los pormenores de la cuenta pública, se trata pues, de un órgano de planeación económica que de fiscalización.

III. Miguel Ángel Camposeco ha descrito a la Contaduría Mayor de Hacienda como "un órgano técnico de la Cámara de Diputados, dependiente de su Comisión de Vigilancia, que constitucionalmente desempeña la función de revisar la cuenta pública del gobierno federal y la del Distrito Federal".

Según el artículo 44 de la LOCG, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda es una comisión ordinaria y definitiva, pues sus integrantes duran los tres años de la Legislatura correspondiente. Es la única Comisión de la Cámara de Diputados y del Congreso que posee una regulación a través de ley del propio Congreso; lo anterior destaca la importancia de esta comisión,



pues ninguna otra comisión ni comité tiene una ley orgánica propia. Interpretando el artículo 57 de la LOCG distingue entre comisiones y comités, en el hecho que las primeras desarrollan funciones políticas, legislativas, financieras, de pesquisa o investigación, jurisdiccionales o de carácter especial sustantivo (artículo 42 LOCG); mientras que los comités están involucrados con el funcionamiento administrativo de la Cámara.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1978, determina que las funciones de este órgano técnico son de contraloría en los siguientes órdenes:

- a) Que las autoridades realicen sus operaciones con apego a las leyes de ingresos y de los respectivos presupuestos de egresos;
- b) que los ejercicios contables se hayan adecuado a los programas y subprogramas aprobados; y
- c) que los programas de inversión y recursos financieros se hubiesen ejecutado de conformidad con las condiciones previstas.

Hay que tomar en cuenta que dichos programas y condiciones están establecidos en una normativa específica como lo es la Ley de Ingresos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (DO, 31 de diciembre de 1976) y su reglamento (DO, 18 de noviembre de 1981), los presupuestos de egresos, los planes nacionales y los convenios que el gobierno federal hubiese promovido.

El Contador Mayor de Hacienda no es considerado como un empleado superior de hacienda, por lo que el Senado no ratifica su designación efectuada por la Cámara de Diputados a propuesta en terna de la Comisión de Vigilancia. La remoción del mismo funcionario debe efectuarse igualmente a propuesta de dicha Comisión y previa aprobación de la Cámara de Diputados.

La Secretaría de la Contraloría General del Poder Ejecutivo Federal y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, están sometidas a la coordinación de la Comisión de Vigilancia y de la Contaduría Mayor de Hacienda (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA)

### ***bibliografía***

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal*, Cámara de Diputados, México, 1989.

\_\_\_\_\_, *Manual de temas legislativos*, México, 1984,

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y J. Jesús Orozco Henríquez, "Comentario al artículo 74 constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, UNAM-Procuraduría General de la República, México, 1994.

SALAZAR ABAROA, Enrique A., *Derecho Parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, Instituto de Administración Pública del Estado de Colima, 1992, 2a. ed.

SILK, Paul, *How Parliament Works*, Longman, Londres, 1993, 2a. ed.

### ***contratación de créditos***

I. Proviene del latín *contractus*, que implica atraer o reunir y del término *credere*, o confiar, dar fe a alguien, de donde la palabra crédito se deriva de *creditum* con el significado de préstamo o deuda (BDELC, 1990). Aunque en otros idiomas no existe una traducción fiel de este término, pues los términos de contratación como de créditos no se unen, en la Constitución de los Estados Unidos

de 1787, el tercer párrafo de la sección 8a. del artículo I, se establece como facultad del Congreso *to borrow money on the credit of the United States*, que implica la facultad para endeudarse o *the power to contract or incur debts*.

II. Los países acreedores han experimentado una serie de medidas de control sobre los países deudores cada vez más sofisticadas. Genéricamente se conoce con el nombre de "certificación" el relacionar los montos y condiciones de empréstitos a fines extra financieros y de política nacional e internacional; prácticamente a cambio del empréstito se pueden condicionar múltiples políticas que están dentro de la esfera de soberanía del país deudor: narcotráfico, reconocimiento de gobiernos y políticas económicas y sociales internas, entre otras.

III. Según el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución mexicana de 1917 vigente, el Congreso de la Unión prescribe los lineamientos o bases sobre las cuales el titular del Poder Ejecutivo pueda celebrar los empréstitos que requiera la Nación. La redacción ambigua de esta disposición constitucional no ayuda para concluir si el Congreso decide en definitiva sobre el reconocimiento y la manera de pago de la deuda nacional, o si sólo dicta los lineamientos necesarios también para dichas funciones. La negociación del pago de la deuda externa se ha efectuado a través de la celebración de tratados internacionales que durante el siglo XIX contemplaron medidas que afectaban la soberanía del país, tales como la intervención de las aduanas mexicanas por parte del país acreedor, según se hizo con el Tratado Wyke-Zamacona cuya ratificación fue negada por el Congreso mexicano, precisamente porque se pactaba la intervención de las aduanas mexicanas por Inglaterra, mediante supuestos controles financieros. La afirmación constitucional de autorizar sólo a los empréstitos para celebrar obras que directamente produzcan un incremento de los ingresos públicos, aunque podría ser interpretada de manera estricta, no ha sido una eficaz limitación, ya que es imposible pagar la deuda externa y, además, lograr un crecimiento económico, por lo que se trata de una norma programática de escasa posibilidad de aplicación.

Las moratorias, suspensiones y renegociaciones deben ser decididas conjuntamente entre el Presidente y el Congreso de la Unión como las partes nacionales en un acuerdo internacional en esta materia. Las bases deben ser antes y durante dichas negociaciones y, en la celebración de las mismas, podrían incluirse comisiones del Congreso que concurriesen.

Por otro lado, el artículo 122, apartado B, fracción III, de la Constitución dice que corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

#### ***bibliografía***

CORTÉS FIGUEROA, Carlos, "EL empréstito: recurso extraordinario", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXVI, núms. 103-104, julio-diciembre de 1976.

HAHN, Hugo, "Public Foreign Debts and International Law", en *Law and State*, Tubinga. 1986, vol. 33.

LÓPEZ DE LA ROCHE, Carmen Adela, "Endeudamiento estatal y subdesarrollo", en *Revista de la Facultad de Derecho*, año XXIII, núm. 63, Maracaibo, Venezuela, enero-junio de 1985.

MOYANO BONILLA, César y Loretta Ortiz Ahlf, *La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado*, UNAM, 1994.



## **control, función de**

I. Control proviene de la palabra francesa *contrôle*, la cual proviene a su vez del latín *contra rotulum* que significa "frente a la lista" con la connotación de "comprobar o verificar" (DEEH, 1989). La palabra francesa *contrôle* es la contracción de la más antigua de *contre-rôle* que implica la acción de confrontar contra un registro; esta palabra y su derivación de contralor siempre se ha utilizado para verificar los actos de la administración (BDELC, 1990). La palabra de control en inglés posee el significado de dominio o supremacía, mientras que las equivalentes en francés, de donde se deriva semánticamente la palabra, *contrôle*, e incluso la italiana de *controllo*, poseen un significado distinto de confrontación contra un registro o comprobación, tal como lo ha destacado Pierre Avril.

II. Compatible con el principio de división de poderes, los parlamentos han desempeñado tradicionalmente una función de control sobre los actos de los demás poderes. Si bien dicho principio no permite que los parlamentos desempeñen todas las funciones conocidas de gobierno, como lo llegaron a hacer algunos congresos en la historia, puesto que juzgaban y administraban a la par que legislaban; la responsabilidad política, el desafuero la ratificación de nombramientos, la aprobación de presupuestos, la revisión de la cuenta pública, y otros actos desempeñados por los congresos sobre el Poder Ejecutivo y sobre el Judicial, permiten apreciar las funciones del control interorgánico que el Legislativo desarrolla hacia los demás poderes.

Dependiendo de los regímenes, las funciones de control cuentan con naturaleza diferenciada. En los sistemas parlamentarios de gobierno, las funciones de control del parlamento hacia su gobierno instaurado constituyen los procedimientos e instrumentos que garantizan la continuidad en la relación fiduciaria entre el parlamento y el primer ministro o presidente de gobierno y sus ministros, apoyados por la mayoría de un partido dentro del propio parlamento. Entre ellos existe una relación de fe y confianza la cual, de acuerdo a su desempeño por los integrantes del gobierno, permanece o se retira; en estas condiciones, las funciones de control son los mecanismos para continuar o retirar la confianza depositada a un gobierno parlamentario. De allí que los votos de censura, que puedan generarse mediante los mecanismos de control, se deriven en cambios y remociones de los integrantes de un gobierno.

Joaquín García Morillo ha enfatizado la separación existente entre las funciones de control de los parlamentos y las sanciones por las conductas contrarias a dicho control. El control se propone verificar el cumplimiento de las atribuciones encomendadas y de influir en la manera de cumplirlas, mientras que la sanción resulta una consecuencia de la inobservancia.

Moisés Ochoa Campos ha clasificado los actos de control en dos clases o categorías: los externos y los internos. Para el autor mencionado, los actos de control externo establecen la interrelación entre los poderes de gobierno y tienden a constituir el equilibrio que demanda el principio de división de poderes. Mientras que los actos de control interno participan de una naturaleza administrativa y garantizan la operatividad dentro del Poder Legislativo; resultan actos de autorrevisión y autocontrol.

Aunque en el sistema presidencial las funciones de control tienden a obtener las mismas consecuencias que en el parlamentario; no es el refrendo o el retiro de la confianza depositada por el Congreso lo que procede, puesto que se trata de órganos de gobierno electos separadamente, con independencia estructural uno de otro, sino es el control de la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo por el Congreso, a través de instrumentos políticos, los que se desarrollan mediante las funciones de control. Ante el caso de violación grave a la Constitución y a las leyes por parte del Ejecutivo, el Congreso ejerce la función de control más extrema, como lo es la responsabilidad política.

El objetivo de las funciones de control, en ambos sistemas, es el supervisar y revisar que los actos de la administración o de la judicatura se adecuen conforme a las políticas establecidas bien en la Constitución o en las leyes o bien en ambas. Las sanciones que se derivan de dicha función tienen un carácter sanador de la función pública más que punitivo, pues se traduce en correctivos de prácticas viciadas o en la remoción de los funcionarios involucrados. La inhabilitación para desempeñar futuros cargos públicos es otra sanción conocida en los regímenes presidencialistas.

III. La función de control en México, puede dividirse en administrativa, económica y política. El Congreso cuenta con una serie de instrumentos de control sobre el gobierno y la administración pública, establecidos en la Constitución y que, a grandes rasgos, podemos sintetizar de la siguiente forma: En el artículo 69 se determina la obligación del Presidente de la República de asistir a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso, ceremonia en la cual el jefe del Ejecutivo tiene que presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En el precepto 93, donde se concretaron las atribuciones de control de las Cámaras del Congreso:

- a) La obligación de los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos;
- b) la facultad de cualquiera de las cámaras para citar a los servidores públicos arriba indicados, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades;
- c) la facultad de cualquiera de las cámaras de integrar, a pedido de una cuarta parte de sus miembros en la de diputados o de la mitad si es en la de senadores, comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Por lo que toca a la revisión de la Cuenta Pública, es ésta una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, teniendo la misma como objeto el conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Otro importante medio de control con el que cuenta el Congreso es el denominado "juicio político", regulado por el artículo 110 de la Constitución (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

#### ***bibliografía***

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, "Funciones de control del parlamento sobre el gobierno", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, Congreso de la Unión, LV Legislatura, UNAM, México, 1994.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, "Aproximación a un concepto del control parlamentario", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, monográfico, Estudios de Derecho Parlamentario, Universidad Complutense, Madrid, 1986.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, 1973.

VALADÉS, Diego, *Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México*, Constitución y política, UNAM, México, 1994, 2a. ed.



## control político

I. La palabra *control*, posee la etimología desarrollada en la anterior voz (*vid. supra, control, función de*). Por su parte, *política*, proviene del latín *politicus*, que a su vez se deriva del griego *politikós* que significa "perteneciente al gobierno o a la ciudad", pues dicho término se origina con la palabra en griego *polis*, que es "ciudad", y *politéia*, que es "organización del gobierno o de la ciudad" (BDELC, 1990).

En inglés la expresión sería *political control*, en francés, *contrôle politique* y, finalmente, en italiano sería *controllo político* (MLD. 1979).

II. La institución del *Speaker* surge en Inglaterra con ese nombre por ser la persona que transmite las resoluciones y debates entre el parlamento y el monarca. Esta función de enlace entre los dos poderes se desarrolló como una función de liderazgo, por la cual se le confiaba el control político de los miembros de un parlamento. De tal suerte, que el control político se hace a través del principal representante del partido político mayoritario en una Asamblea parlamentaria. Mundialmente, se considera que el control político se refleja en la capacidad de mantener el orden y, hasta cierto límite, la agenda del debate parlamentario.

III. Aunque el término, según su significado etimológico, apunta hacia el control de la administración o del gobierno en sentido estricto, el concepto de control político se ha aplicado en México para describir el control que se ejerce sobre las asambleas legislativas por integrantes de las mismas, por integrantes del gobierno o la administración pública e, incluso, por sectores sociales como partidos políticos y grupos de presión sobre los congresos.

El control político sobre los congresos, se establece a través de la legislación, de usos y costumbres parlamentarios. La Gran Comisión, que en el Congreso de la Unión de México funciona desde 1824, ha sido instrumento de control político hacia el sistema de comisiones. Ante la aparición de partidos políticos nacionales y de la consolidación del presidencialismo en México durante el primer cuarto del siglo XX, el control del Ejecutivo y del partido político que lo postuló sobre el Congreso, ha garantizado no sólo la mayoría de sus partidarios como integrantes en el Congreso mexicano, sino que ha consumado el control político sobre los congresistas individualmente considerados mediante su asignación en las comisiones legislativas y mediante el control de la administración interna del Congreso.

Con el establecimiento legal de las fracciones parlamentarias y de los coordinadores parlamentarios, como líderes de los partidos políticos nacionales, representados en el Congreso de la Unión, se extienden los mecanismos de control político a todos los partidos sobre sus integrantes en la labor parlamentaria de los mismos.

Por otra parte, para garantizar la existencia de una mayoría parlamentaria de un partido político, y así ejercer efectivamente un control político, se aprobó la reforma constitucional del 15 de diciembre de 1986 al artículo 54 de la Constitución mexicana, que desapareció por disposición de la reforma del 3 de septiembre de 1993, en la cual se había establecido la denominada "cláusula de gobernabilidad", que implicaba darle una sobrerrepresentación al partido político que hubiese alcanzado mayor número de constancias de mayoría relativa, mediante la asignación de diputados de representación proporcional en tal número que alcanzase la mayoría absoluta de integrantes.

Los acuerdos parlamentarios a que se refiere la Ley Orgánica del Congreso, por la cual se llegan a consensos sobre el sentido de la votación, aun antes del debate plenario y de la votación definitiva, constituyen también instrumentos de control político que son frecuentes en la práctica parlamentaria mexicana (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

**bibliografía**

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "La representación popular y la calificación de las elecciones federales en la reforma constitucional de 1990", en *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, UNAM, México, 1994.

\_\_\_\_\_, "Comentario al artículo 54", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados, LV Legislatura, artículos 54-72, México, 1994, t. VII.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3a. reimp.

SILK, Paul, *How Parliament Works*, Longman, 1993.

## **controversias constitucionales**

I. La palabra controversia deriva del latín *controversia* y significa en términos generales "discusión larga y reiterada entre dos o más personas" (DLE). Según Guillermo Cabanellas, se entiende también como una divergencia entre las aspiraciones y actitudes de los estados, así como pleito o litigio.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués, *controversia*; inglés, *controversy*; francés, *controverse*; alemán, *Polemik*, *Streit* e italiano, *controversia*.

Por lo que se refiere al vocablo *constitucional*, *vid. supra, constitucional*.

II. Con la expresión *controversia constitucional* se alude a las divergencias jurídicas que existen entre entidades del sector público que deben ser resueltas por el más alto tribunal de justicia. Así, Fix-Zamudio entiende este tipo de controversias en México, como aquellas que son de "carácter jurídico que pueden surgir entre los integrantes de la Unión, cuando las mismas son planteadas directamente por las entidades afectadas entre la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con lo establecido por el artículo 105 de la Constitución".

Los antecedentes constitucionales e históricos de la controversia constitucional, provienen desde la Constitución de los Estados Unidos de 1787, habiendo sido recogido en el artículo 137, fracción I, de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824: "Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la Federación..." Posteriormente fue recogido un precepto semejante en el primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, el 25 de agosto de 1842, así como en el segundo de fecha 2 de noviembre de 1842. También en la fracción V, del artículo 118 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se dijo: "Son facultades de la Corte Suprema de Justicia: V. *Parte conducente*. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro."

Independientemente de algunos otros antecedentes, en la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, se estableció en sus artículos 97 y 98 lo siguiente:

*Artículo 97.* Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

IV. De las que se susciten entre dos o más estados.

V. De las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro.



*Artículo 98.* Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia: el conocimiento de las controversias que se susciten de un estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

En el mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, de fecha 10. de diciembre de 1916 se expresó en el artículo 104 que:

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado con motivo de sus respectivas atribuciones o sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como aquellas en que la Federación fuere parte."

Después de algunas reformas a la Constitución de 1917 sobre este asunto, quedó finalmente, antes de la reforma de diciembre de 1994 como sigue:

*Artículo 105:* Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

Se incluyó en este artículo al Distrito Federal como una entidad susceptible de tener controversias con algunos de los estados o de los poderes de los mismos.

**III.** La penúltima reforma al artículo 105, se llevó a cabo en diciembre de 1994, la cual ha sido considerada de relevante importancia por las reformas sustanciales que contiene en su fracción I, dedicada a la controversia constitucional. Con posterioridad el Congreso de la Unión aprobó la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del mencionado artículo.

Así, el nuevo artículo establece lo siguiente:

*Artículo 105.* La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un Municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;

h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), i), k) anteriores y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto a las partes de la controversia.

II...

III...

Muchos son los comentarios que suscitan las reformas introducidas, pues se le dio una mayor dimensión a la controversia constitucional, al haberse ampliado a los tres niveles de gobierno que existen en el Estado mexicano, ya que pueden ser partes órganos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios. De esta manera, se puede presentar una controversia constitucional, como lo menciona Emilio Rabasa, dentro de un mismo órgano; entre dos órganos distintos como el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; en el ámbito de las entidades federativas entre un gobernador y la legislatura del Estado, como consecuencia de actos de dudosa constitucionalidad o bien francamente inconstitucionales; así como por violaciones a la normatividad constitucional de un Estado en perjuicio de alguno de sus municipios. Independientemente de lo anterior, en la mencionada fracción primera del nuevo artículo 105, se contempla la posibilidad de conflictos entre dos o más Estados, entre el Distrito Federal y un municipio, al igual que entre dos municipios pertenecientes a entidades diferentes.

Finalmente, es de señalarse que en este tipo de controversias constitucionales, se exceptúan las que se refieran a la materia electoral. La Suprema Corte resuelve las controversias en sólo una instancia, teniendo efectos generales, siempre y cuando cumplan el requisito de ser aprobadas por una mayoría de ocho votos en sesión plenaria de este órgano judicial. Se exceptúan de estos efectos generales, las controversias que no se refieren a disposiciones generales ni a violaciones constitucionales, pues en tal caso las resoluciones afectan sólo a las partes en el conflicto.

La primera demanda de Controversia Constitucional se presentó entre agosto de 1995 y febrero de 1996, por el Gobernador del Estado de Tabasco ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra la Procuraduría General de la República, en virtud de considerar que estaba invadiendo su autonomía, al pretender realizar algunas indagatorias con motivo de la denuncia de haber rebasado los topes de gastos electorales durante la campaña para elegir al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad, la cual fue presentada por los líderes del Partido de la Revolución Democrática en la mencionada entidad federativa.

Después del proceso que tuvo lugar con motivo de esta controversia constitucional, en el que se presentó la demanda, la contestación a la misma, la ampliación y contestación a ésta, la Suprema



Corte de Justicia resolvió finalmente en el mes de marzo de 1995, que debía de sobreseerse la demanda en cuestión (FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA).

### **bibliografía**

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. II.

*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, t. X.

*Gran Enciclopedia del Mundo*, Durvan, Bilbao, España, 1970, t. 20.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1985, t. II.

RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

### **convocatoria**

I. Término que proviene del latín *cum, vocare*, cuyo significado es hablar conjuntamente. En términos generales, la convocatoria es el "acto en virtud del cual se cita o llama, por escrito personal o público anuncio, a una o varias personas, para que concurran a determinado lugar, en día y hora fijados de antemano".

En inglés se utiliza el término *summons* para referirse tanto a una convocatoria como para un emplazamiento en un tribunal, también en dicho idioma se usa con frecuencia el término *notice* para referirse a la convocatoria de una reunión o sesión de asamblea; en francés sería *citation* y en italiano, *citazione*.

II. En el lenguaje parlamentario cuando se emplea el vocablo convocatoria, se alude al decreto por el cual se cita a los miembros del órgano legislativo para que concurran a sesiones especiales o extraordinarias, o bien cuando mediante decreto "se llama a Cortes, a las elecciones para las mismas".

III. En el derecho parlamentario mexicano, el llamamiento para presentarse y actuar en funciones por parte del Congreso de la Unión en conjunto o por sus cámaras respectivas, bien al pueblo elector para emitir su sufragio, o bien para los integrantes o futuros integrantes del órgano legislativo para que se reúnan, constituyen los objetivos de la convocatoria.

De acuerdo a los artículos 70 y 72 inciso j) de la Constitución, la convocatoria tiene la naturaleza de un decreto del Congreso, de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente. Como tal, el Poder Ejecutivo Federal no puede hacer observaciones o vetar la convocatoria respectiva, pues dicha facultad presidencial sólo puede ejercerse hacia actos propiamente legislativos o que forman parte de un proceso legislativo. Siendo la convocatoria un acto administrativo del Congreso o de las cámaras y de la Comisión Permanente, el Presidente no puede vetarla desde la reforma al artículo 79 fracción IV de la Constitución, promovida por Álvaro Obregón el 24 de noviembre de 1923.

Las convocatorias del Congreso y sus partes pueden ser para elecciones extraordinarias tanto del Presidente (art. 84 constitucional) como de diputados y senadores (arts. 63 y 77 constitucional), ante el caso de ausencias definitivas y vacantes respectivamente; y también, para efectuar sesiones extraordinarias del Congreso, convocadas por la Comisión Permanente (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

### **bibliografía**

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1981, t. II.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Comentarios al artículo 84 constitucional", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados, artículos 82-94, México, 1994, 4a. ed., t. IX.

### **coordinador parlamentario**

I. Este vocablo deriva de la voz coordinación, que a su vez proviene del latín *coordinationis*, acción y efecto de coordinar. El coordinador, como dice Cabanellas, es la persona o cuerpo al que se confía la tarea superior de reunir dispareos elementos, organizarlos según criterio, adecuarlos a la estructura más conveniente y completarlos en un sistema.

Debido a la función de control que desarrollan los coordinadores parlamentarios, la traducción viable de este vocablo en inglés sería: *cospeaker of the House* (Senate). Lo cual implicaría una denominación equivalente en los demás idiomas, como *coprésident*, en francés y *coordinatore*, en italiano.

II. En el ámbito parlamentario, el coordinador será la persona encargada de supervisar las tareas de un parlamento, asamblea o congreso, de acuerdo a su actividad, funciones, formas de organización, fines generales y particulares mediante el ordenamiento de los diversos elementos heterogéneos que lo integran, a fin de alcanzar los objetivos propios de estas instituciones.

III. En México, la primera Ley Orgánica del Congreso General de 1979, implantó por vez primera a los grupos parlamentarios como formas de organización entre los diputados de la misma filiación partidista para realizar coordinadamente tareas específicas en la Cámara de Diputados (*vid. infra, grupos parlamentarios*). El nombre que se utilizaba en el artículo 40, inciso *b*) de la LOCG es el de "líder del grupo parlamentario", el cual debe ser elegido por los diputados agrupados y fungir como enlace entre su grupo parlamentario y la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara correspondiente. La ley prevé la reunión del líder del grupo parlamentario mayoritario con los demás líderes para concertar acciones específicas en las labores legislativas (art. 43); el nombre que reciben dichos líderes en la cotidianidad es el de "coordinador parlamentario", puesto que la propia ley reconocía que sus labores eran de "coordinación" (art. 43 primer párrafo) y así dejar en exclusiva al líder del grupo parlamentario mayoritario, la designación de "líder".

De acuerdo a la reforma de 1994 a la Ley Orgánica, los artículos 32 y 95, señalan que, se tendrán por constituidos los grupos parlamentarios cuando presenten a la mesa directiva de la Cámara respectiva entre otras cosas el nombre del diputado o senador, según corresponda, que haya sido electo Coordinador del Grupo Parlamentario. Resalta el hecho de que el artículo 34 señala que "el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores parlamentarios, serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de esta ley"; esto por lo que toca a los diputados. En cuanto a los senadores, el artículo 97 indica que "en el funcionamiento, las actividades y la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios se observarán las disposiciones conducentes de esta ley".

Por su parte el artículo 35 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos indica que "corresponde a los coordinadores de los grupos parlamentarios realizar las tareas de coordinación con la mesa directiva, las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados". En cambio, en la Cámara de Senadores, "los coordinadores serán los portavoces de los grupos parlamentarios ante la mesa directiva y de comisiones de la Cámara de Senadores incluida la Gran Comisión" (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).



**bibliografía**

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1891, t. II.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal*, s.p.i., 1989.

DEMETER, George, *Demeter's Manual of Parliamentary Law and Procedure*, Little, Brown and Company, Boston, 1969.

SILK, Paul. *How Parliament Works*, Longman, 1993.

**cortes**

**I. El término *cortes* proviene del latín *cors*, *cortis* o *cohors*, *cohortis*, *cohorte*.**

Se traduce en francés, *Cour*; en inglés, *Court*; en alemán, *Hofstaat* y en italiano *Corte*.

En España, retomando lo señalado por la Real Academia Española, el vocablo *cortes* fue y es definido como aquella reunión o Junta general, que tenía por objeto la deliberación de negocios importantes para el Estado. Los integrantes de la misma, que posteriormente se le llamaron procuradores, representaban a las clases sociales, a las ciudades y a las villas de los reinos de Castilla, Aragón, Valencia, Navarra y Cataluña. Sin embargo, en la actualidad tal expresión puede hacer referencia al parlamento español, sólo que específicamente es denominado, por la Constitución española vigente de 1978, como *cortes* Generales.

El vocablo *cortes* es histórico, de tal forma lo desarrollaremos principalmente desde esta perspectiva.

**II. En 1154 surgió en Inglaterra la primera asamblea representativa, denominándosele *Magnum Concilium*, y que al unirse los vasallos de la Corona se formó también el *Comune Concilium*, sin embargo es en 1265 cuando la asamblea cambió formalmente su nombre por el de parlamento. Mientras que en España la primera asamblea, de esta naturaleza, surge en el siglo XII, específicamente en 1188 en el reino de León, a la cual se le dio la denominación de *cortes*. Hacia finales del mencionado siglo, con la participación de los reinos de León, Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña, se constituyen las *cortes* españolas. Su integración no fue casual, sino tuvo como antecedente que hacia el interior de dichos reinos se desarrollaron asambleas representativas. De tal forma se podría creer que, desde sus orígenes, las asambleas tenían un carácter representativo, plural y democrático popular, sin embargo éstas, en el momento histórico en que se desarrollaron, tenían como característica principal la participación únicamente de las clases dominantes, cuya actividad principal fue mantener sus privilegios ante el rey.**

La institución parlamentaria española, denominada desde sus orígenes como *Cortes*, se encontraba integrada por los líderes de los sectores, órdenes o estamentos dominantes de la época. La composición de cada uno de estos estamentos era homogénea, debido a que sus miembros tenían afinidad en lo económico y social. Los estamentos que integraron la primera institución representativa española fueron: primero, la jerarquía eclesiástica, compuesta por arzobispos, obispos y todo eclesiástico de grado inferior con capacidad decisoria en su comunidad; segundo, la nobleza dividida en alta y baja nobleza y, por último, los grupos dominantes de las ciudades y villas.

La relación monarca-cortes, pasó por varias etapas; en un principio la institución "representativa" exclusivamente tuteló los intereses de su clase, asegurando sus privilegios. En la segunda etapa, dicha institución compartió el poder con el monarca, aprobando sus determinaciones. En la tercera, la institución alcanzó su mayor esplendor debido a que ejerció el control sobre la actividad económica del rey, mediante el establecimiento y aprobación de impuestos.

Como ya se mencionó, las *Cortes* estaban integradas por estamentos, pertenecientes a los distintos reinos que integraban lo que hoy es España. A este respecto, el primer reino que organizó e hizo funcionar una asamblea representativa o parlamento, en este país, fue el reino de León, cuya primera reunión tuvo lugar en 1188, con una función netamente política. A estas *cortes* le siguieron las Cortes de Navarra de 1300, las cuales se abocaron a dos aspectos, el primero, exigir el respeto a los privilegios de los grupos representados y, segundo, ofrecer al monarca los medios necesarios para gobernar.

Durante los años de 1275 a 1325 existió una corriente que trató de limitar la influencia del monarca, motivo por el cual las *cortes*, durante esta época, compartieron el poder con el rey, pero sus reuniones eran casi anuales.

En 1480 los integrantes de las *cortes* pasaron a percibir un salario otorgado por el rey, quien lo obtenía de los impuestos que los mismos representantes votaban.

Con los reyes Católicos se obtuvo, paulatinamente, el control sobre las *cortes*. En especial, con Carlos V hubo un conflicto con los estamentos, la nobleza y el clero durante la Asamblea de Toledo en 1538, por lo cual a dichos estamentos no se les convocaría a participar en las Cortes.

Hacia 1610 las *cortes* tomarían un importante papel en el funcionamiento del gobierno, resumiéndose sus funciones en cuatro aspectos: primero, recibir el juramento de los monarcas "de respetar y guardar las leyes de los reinos"; segundo, presentar agravios por la violación de privilegios parlamentarios; tercero, la aprobación de leyes y, por último, aprobar los servicios que el rey solicitaba.

Con la Revolución francesa de 1789, así como de manera indirecta con la Constitución norteamericana de 1787, se trastoca la forma de concebir a las asambleas representativas, centrando toda su atención en la organización de un Estado liberal. A este respecto, la influencia no sólo se dio en un sentido ideológico, sino que con la invasión francesa en España se debilitó aún más el Estado absolutista, muestra de ello fue la participación de diputados de las provincias de América en la elaboración de la Constitución de Cádiz de 1812, entre los que se encontraban eclesiásticos, abogados, militares, marinos, catedráticos, comerciantes, médicos, entre otros. Estas *Cortes* se establecieron en una sola Cámara, cuya principal obra fue la promulgación de la Constitución Política de la Monarquía Española, es decir, la Constitución de Cádiz de 1812. Con lo cual, éstas desarrollaron un papel importante en la configuración política y social, asimismo abolieron la Inquisición, los señoríos y los gremios. En cuanto a la Nueva España (México), participaron dos de los 14 diputados a la misma, Alcalá y Cortázar, en igualdad de condiciones que los peninsulares, sin embargo, por lo general, se menciona que asistieron 15. Dicha Constitución fue jurada en España el 19 de marzo y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Sin embargo, como simple dato, antes de la misma se dio el Estatuto de Bayona de 1808, considerado como una Constitución inaplicable, pero que reguló a las *Cortes* en su Título IX, integradas por el clero, la nobleza y el pueblo, quienes estaban sometidas al rey, pero tenían ciertas facultades.

Más adelante el término *cortes* fue empleado en el Estatuto Real de 1834, que las dividió en dos cámaras (Estamento de Próceres y Estamento de Procuradores). La Constitución de 1837, consideró a las *cortes* como órgano de discusión pública y las dividió en Senado y Congreso de los Diputados, así como las constituciones de 1845, 1869 y 1876, denominaciones que actualmente subsisten para las cámaras que integran a las Cortes Generales españolas. Sin embargo, la Constitución de 1931 estableció las *cortes*, pero sólo al Congreso de los Diputados, es decir, éstas fueron unicamerales igual que en la época del franquismo, ya que el General Francisco Franco promulgó, el 17 de julio de 1942, la Ley Constitutiva de las *cortes*, conformadas como un órgano unicameral. Es hasta 1978 cuando, a través de la Constitución vigente española, se establecen,



propriadamente las Cortes Generales, integradas por el Senado y el Congreso de los Diputados, cada una con su respectivo; Reglamento: de 1982 y, el otro, de 1994.

III. En el caso de México, en virtud de las características del sistema presidencial, la denominación que recibe el órgano que conjunta a la Cámara de Diputados y de Senadores es el Congreso General (comúnmente Congreso de la Unión), tal como se observa en el artículo 50 de la Constitución mexicana de 1917 vigente, que dice: "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" (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

### **bibliografía**

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

*Enciclopedia de México*, Enciclopedia de México, México, 1977, 3a. ed., t. III.

ESTEBAN, Jorge de y Pedro J. González Trevijano, *Curso de Derecho Constitucional Español I*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.

*Gran Enciclopedia del Mundo*, Editorial Marín, España, 1970.

LARIO, Dámaso de, *Los Parlamentos de España*, Anaya, Madrid, 1991.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

Secretaría General del Congreso de los Diputados, *El Congreso de los Diputados*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, 4a. ed.

SOBERANES, José Luis, "El primer constitucionalismo mexicano", en J. L. Soberanes Fernández (ed.), *El primer constitucionalismo iberoamericano*, Marcial Pons, Madrid, 1992.

### **cortes generales**

I. *Vid. supra* el término *cortes* que, según se expresó, hace referencia a la Junta general, que los reinos de Castilla, Aragón, Valencia, Navarra y Cataluña realizaban, integrada por las personas autorizadas para intervenir en los negocios importantes o graves del Estado. Más adelante, Cortes significó la Cámara legislativa consagrada en la Constitución de Cádiz de 1812 y en la Constitución española de 1931. Por otro lado, el término *generales* proviene del latín *generalis* que, para este supuesto, significa muchos objetos aunque sean de naturaleza diferente.

En otros idiomas ya se mencionó cómo se dice la voz corte, faltando traducir la palabra general: *general, common; général; allgemein y, generale*, en inglés, francés, alemán e italiano, respectivamente.

II. Respecto a los antecedentes de las Cortes Generales españolas encontramos, que la primera asamblea representativa de los territorios o reinos de lo que posteriormente sería España tuvo su origen en el siglo XII, en el reino de León en 1188. Sin embargo, formalmente los primeros antecedentes de las Cortes se encuentran en el Estatuto de Bayona de 1808. Éste fue un documento, que aunque no se aplicó, reguló a las Cortes en su Título IX, integradas por el clero, la nobleza y el pueblo. Posteriormente la Constitución de Cádiz de 1812, les atribuyó la potestad de hacer las leyes junto con el rey. Así, la función legislativa fue su principal facultad, pero también se le asignaron otras facultades.

Más adelante el Estatuto Real de 1834 dividió a las Cortes en dos Cámaras; el Estamento de Próceres y el Estamento de Procuradores, regulando sus funciones principales, así como sus relaciones con el monarca.

La Constitución de 1837 las dividió también, pero les asignó otras denominaciones: Senado y Congreso de los Diputados, las cuales se mantuvieron en las Constituciones de 1845, 1869, 1876, así como en la vigente de 1978.

Hasta finales del siglo XIX la función principal de las Cortes fue intervenir en la sucesión hereditaria de la Corona. Asimismo, éstas participaban en el ejercicio de la función legislativa junto con el monarca.

En 1923 comenzó la dictadura del general Primo de Rivera, la cual terminó en 1930 y, al siguiente año, en 1931 se aprobó otra Constitución que estableció a la República y una institución representativa unicameral. Pero en 1936 comenzó la Guerra Civil que terminó en 1939 con la victoria del General Francisco Franco, quien, con las Leyes de 1938 y 1939, se convirtió en el jefe de Estado, del Gobierno, del Partido Único y de las Fuerzas Armadas. Durante su régimen se promulgó el 17 de julio de 1942 la Ley Constitutiva de las Cortes (unicameral), asignándoles la función legislativa, así como la facultad de moderar la autoridad del jefe de Estado, pero sólo respecto al establecimiento de normas legislativas. Asimismo, se promulgó un Reglamento de las Cortes Españolas de 1957, que se modificó en 1967 y, más adelante, se aprobó un nuevo Reglamento de las Cortes en 1971.

La época del franquismo terminó con la muerte del General Franco, el 22 de noviembre de 1975, con lo cual se inició la denominada transición española. El Conde de Barcelona, Juan de Borbón, renunció a sus derechos dinásticos, por lo que fue proclamado como rey el Príncipe Juan Carlos en noviembre de 1975.

Más adelante, en noviembre de 1976, el rey sometió a las Cortes (franquistas y unicamerales) el proyecto de reforma política, para su aprobación. De tal forma, la Ley para la Reforma Política u Octava Ley Fundamental del Régimen fue aprobada mediante referéndum el 15 de diciembre del mismo año. Las Cortes fueron convocadas, realizándose elecciones el 15 de junio de 1977. Después de éstas, las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo fueron reguladas, provisionalmente mientras se elaboraba y entraba en vigor una nueva Constitución, por la Ley de Relaciones Gobierno-Cortes del 17 noviembre de 1977 y por los Reglamentos Provisionales del Congreso y el Senado de 13 y 14 de octubre del mismo año respectivamente, es decir, se trató de una regulación transitoria.

Es a finales de 1977 cuando se elabora el anteproyecto de Constitución, mismo que pasó a su discusión en la Comisión de las Cortes en 1978, año en que fue promulgada. A través de ella, se adoptó la Monarquía parlamentaria, recayendo la soberanía ya no en el Estado, sino en el pueblo. El Rey carece de Poder Legislativo y tampoco puede intervenir en las tareas políticas del Gobierno. Asimismo, dicha Constitución estableció a las Cortes Generales (bicamerales).

Italia ha ejercido gran influencia sobre el Derecho público español, sobre todo en lo referente a las Cortes Generales españolas.

El vocablo Cortes Generales se refiere, en particular, al Poder Legislativo español, ya que en este país el mismo es denominado así por la Constitución española de 1978 vigente. Éstas representan al pueblo español y son, conforme al artículo 66.1 constitucional, bicamerales, ya que están compuestas por el Congreso de los Diputados y por el Senado. El primero es una Cámara de representación popular, integrado por 350 diputados (partiendo del art. 68 constitucional que establece un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados) y, el segundo, es decir, el Senado es una Cámara de representación territorial, integrado sobre la base de las provincias; cuatro senadores para cada una, a las Comunidades Autónomas les corresponde un senador; y un



senador por cada millón de habitantes de su territorio correspondiente. De tal forma, el Senado está constituido aproximadamente por 248 senadores.

La duración en el cargo de diputado o senador será de cuatro años o antes si se da la disolución de las Cortes Generales, convocándose a elecciones generales anticipadas, con lo cual la regla general es que cada legislatura de las Cortes sea de cuatro años, salvo la excepción anteriormente señalada.

Las Cortes Generales españolas sesionan de forma ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias se dividen en dos periodos: el primero, del mes de febrero a junio, es decir, durante cinco meses y, el segundo periodo, de septiembre a diciembre, es decir, cuatro meses, así los dos periodos de sesiones ordinarias hacen un total de nueve meses. Cuando las Cortes Generales no están reunidas funciona una Diputación Permanente, para cada una de las cámaras.

La Constitución española vigente otorga a las Cortes Generales una gran cantidad de facultades, entre ellas, las legislativas, las presupuestarias, las administrativas, las jurisdiccionales, las de dirección política, las de control sobre el gobierno, etcétera. A este respecto, la legislativa o procedimiento legislativo se encuentra integrado por las siguientes fases: iniciativa, debate, aprobación, sanción, promulgación y publicación. En relación con las facultades de control, se considera que actualmente el papel de las Cortes Generales ya no recae principalmente en su actividad legislativa, sino en la eficacia y ejercicio del control parlamentario a través de las preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, así como de las autorizaciones.

Las Cortes Generales tienen, además de la Constitución, otros estatutos jurídicos, los cuales son el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1994 y el Reglamento del Senado de 1982. Sobre este último, así como ocurrió con el primero, recientemente se ha iniciado un procedimiento para la elaboración de un nuevo reglamento. Por otro lado, existe la posibilidad que éstas, es decir, las Cortes Generales actualmente sean disueltas bajo los siguientes supuestos o tipos de disolución:

1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, podrá proponerla respecto del Congreso, el Senado o de las Cortes Generales, la cual será decretada por el Rey, convocándose a elecciones.
2. Para el caso del fracaso de investidura del Gobierno, la disolución de las Cortes será automática.
3. Opera la disolución, para el supuesto del procedimiento de una reforma total a la Constitución.

**III.** En el caso de México, en virtud de las características del sistema presidencial, la denominación que recibe el órgano que conjunta a la Cámara de Diputados y de Senadores es el Congreso General (comúnmente Congreso de la Unión), tal como se observa en el artículo 50 de la Constitución mexicana de 1917 vigente, que dice: "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" (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

#### ***bibliografía***

ESTEBAN, Jorge de y Pedro J. González Trevijano, *Curso de Derecho Constitucional Español* / Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "El sistema constitucional español", en *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Dykinson, Madrid, 1992.

GARCÍA COTARELO, Ramón, "Los principios fundamentales de la Constitución de 1978", en *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983.

GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

*Gran Enciclopedia del Mundo*, Editorial Marín, España, 1970.

HAURIUO, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, "Los órganos constitucionales", en *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983.

LUCAS VERDÚ, Pablo, "Problemas actuales de la institución parlamentaria", en *Revista de Política Comparada*, núm. X, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España, 1982.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

RIPOLLES, María Rosa, "La regulación vigente de las relaciones legislativo-ejecutivo (la Ley de 17 de noviembre de 1977 y los Reglamentos Provisionales del Congreso y el Senado de 13 y 14 de octubre de 1977)", en Manuel Ramírez (ed), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (El proceso constitucional español)*, Labor, Madrid, 1978.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1980.

SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990.

SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Editora Nacional, Madrid, 1969, t. I y II.

TIERNO GALVÁN, Enrique, *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Tecnos, Madrid, 1979.

VEGA GARCÍA, Pedro de, "La transición política española a la luz de los principios democráticos de legalidad, publicidad y racionalidad", en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, UNAM, México, 1979.

VILLARROYA, Joaquín Tomás, *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

## **costumbre parlamentaria**

I. Costumbre proviene del latín *consuetumen*, por *consuetudo*, *-inis*, hábito adquirido por la repetición de actos. *Parlamentaria*, véase parlamento.

El equivalente de estos vocablos en otros idiomas es: portugués *costume/parlamentário*; inglés *custom/parliamentarian*; francés *coutume/parlementaire*; alemán *hevohnheit/parlamentarisch*.

Repetición de actos de la misma especie. En términos jurídicos, costumbre es una práctica muy usada que ha recibido fuerza de precepto, constituyendo una fuente del derecho.

La costumbre regula las relaciones de los miembros de cualquier grupo social, quienes se apegan a ella en forma voluntaria, por lo que es una generadora espontánea de normas de conducta.

II. El vocablo compuesto alude a las prácticas y usos comunes en el ámbito parlamentario. Como en toda interacción humana, en el desarrollo de las funciones parlamentarias, en el seno de las Cámaras o del Congreso, tienen lugar formas repetitivas y generalizadas de actuación que constituyen los usos, prácticas, precedentes y costumbres. Estas formas de actuación van adquiriendo un carácter formal, ya sea que se incluyan o no en ordenamientos legales.

El tratadista Vincenzo Longi considera que la costumbre parlamentaria



... tiene un valor extraordinario porque constituye la premisa de las normas reglamentarias o una forma de interpretación de las normas constitucionales referentes a los trabajos de las cámaras o de las normas reglamentarias cuando éstas, bajo decenios de actividad del parlamento, han podido aplicarse en forma diversa.

La existencia del parlamento en el estado moderno tuvo su origen en una costumbre practicada por los reyes en el siglo XIII, en Inglaterra, Francia, España y algunos otros países europeos. La costumbre consistía en que los reyes solicitaban a los nobles sus consejos en relación con algunas decisiones de gobierno, promoviendo que estos se reunieran. Tal costumbre se mantuvo al arbitrio de los reyes, sin que las reuniones tuvieran el carácter de órganos del gobierno y gradualmente fueron adquiriendo fuerza, a medida que se convertían en un derecho o prerrogativa de la aristocracia feudal. Otra costumbre modificó este carácter aristocrático de las reuniones: la práctica de los mismos reyes de invitar a los súbditos libres a las reuniones con el objeto de obtener dinero para sus guerras, diversificándose gradualmente las clases que participaban. Al convertirse en instituciones de gobierno, los parlamentos llegaron a intervenir en decisiones de gran importancia, por ejemplo las Cortes de Aragón en España, donde los reyes requerían del permiso de éstas para imponer contribuciones, declarar la guerra, hacer la paz o acuñar moneda.

En el Congreso de los Estados Unidos, la costumbre regula en buena medida su funcionamiento y ha evolucionado hasta constituir reglas en muchos casos. Una costumbre que está protegida por la ley, es la actividad que desarrollan los cabilderos o *Lobbying* (vid. *supra*, *calbildear*). Al respecto, en noviembre de 1995 fue aprobada una iniciativa de que ley que busca regular y hacer más transparente los mecanismos de funcionamiento del cabildeo, dado que la regulación anterior databa de 1946 y consistía en reglas poco claras. Otro ejemplo son las votaciones. En la Cámara de Representantes, un mismo asunto puede ser sometido varias veces a votación empleando al principio sistemas sencillos hasta llegar a la decisión. Los diferentes sistemas que se utilizan son: de voz, por división (de pie), votaciones de sí y no, y por escrutador con registro. Cabe referir que estas últimas se sustituyen generalmente por medios electrónicos. El Senado sólo practica las tres primeras formas.

III. Un ejemplo de costumbre que ha adquirido un carácter de formalidad y protocolo es el informe que el Presidente de México rinde en el acto de apertura de sesiones del Congreso de la Unión. El artículo 69 de la Constitución establece la obligación del Presidente en el sentido de presentar un informe por escrito. Sin embargo, es costumbre que además de entregar el informe escrito proceda a dar lectura al mismo, convirtiéndose este acto en el momento más importante de cada ejercicio anual, ya que pone en contacto al Ejecutivo con el pueblo, informando directamente al Congreso de la Unión en un acto público que tiene una amplia difusión en el territorio nacional (DAVID VEGA VERA).

#### ***bibliografía***

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

*El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento*, Congressional Quarterly, Limusa Noriega Editores, México, 1992, 1a. ed.

*Enciclopedia Barsa*, Encyclopaedia Britannica, México, 1987.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1994, 21a. ed.

## **crónica parlamentaria**

I. *Crónica* proviene del latín *chronica*, que a su vez se deriva del griego *khronikós*, *khrónos* que significa tiempo. La crónica se refiere a los libros de cronología o anales sobre los sucesos de importancia, de ahí su definición como "narración histórica ajustada al curso del tiempo".

En portugués *crónica* se escribe igual que en español; en inglés, *chronicle*; en francés, *chronique*; en alemán, *schleichend*, *chronisch* e italiano, *crònico*. La expresión *crónica parlamentaria* también podría ser equivalente en inglés a los términos de *Parliamentary record* o *Congressional Record*, en francés y en italiano a los de *chronique parlementaire* y *crónica parlamentaria*, respectivamente.

II. Cuando se habla de crónica parlamentaria en cualquier país, se hace referencia a los sucesos, acontecimientos, actuaciones de los parlamentos, intervenciones de sus miembros en diferentes épocas, registrados en publicaciones oficiales o particulares, que sirven de memoria histórica a las generaciones futuras a fin de que conozcan el sentir y el pensar de quienes en tiempos pasados tuvieron las responsabilidades propias de este órgano legislativo.

III. El interés por preservar la memoria legislativa de México, se ha mantenido vigente desde los inicios del siglo XIX, cuando tuvo lugar el primer Congreso mexicano inaugurado en 1822. En un principio, los periodistas complementaban, a través de sus contribuciones y columnas, los debates iniciados en el recinto legislativo y de los cuales daban cuenta, reseñando todo lo ocurrido en las Cámaras.

Periódicos editados en la ciudad de México como *El Águila*, *El Monitor Republicano* y especialmente, *El Siglo Diez y Nueve*, fueron magníficos canales de expresión de la cultura parlamentaria mexicana. Esta tradición periodística se mantiene actualmente en las secciones de diversos diarios donde se cubre la fuente informativa del Congreso y se reseñan los debates e incidentes parlamentarios.

Francisco Zarco es el paradigma del cronista parlamentario. El Congreso Constituyente de 1856-1857 quizá fue el primer Congreso de su categoría en promover la crónica de sus sesiones y fue esta preocupación la que lo forzó a no mudarse de la ciudad de México, como era su intención original. Además de célebre Historia del Congreso Extraordinario Constituyente que de dicho Congreso efectuó Zarco, otros autores llamaron la atención de las sesiones y debates parlamentarios, como Basilio Pérez Gallardo en su Guía para consultar la historia del Congreso Constituyente de 1856-1857 (1878) e Isidro Montiel y Duarte a través de su Derecho Público Mexicano en cuatro tomos (1871). Continuaron con esta labor Felipe Buenrostro con sus Historia del Primero y Segundo Congresos Constitucionales a partir de 1857 (1874 y 1895), Pantaleón Tovar con su Historia del Cuarto Congreso Constitucional, Agapito Pizá con la Historia de la Cámara de Senadores (1876) y la clásica obra de Juan A. Mateos, Historia de los Congresos Nacionales Ordinarios (1901), por nombrar a los más conocidos.

Estas obras suplieron las deficiencias de la publicación de un *Diario de Debates*, por lo que descansó en ellas la primigenia crónica parlamentaria.

La importancia de la crónica de la actividad legislativa se ha despertado con la creación en 1987 de la Academia Mexicana de Historiadores y Cronistas parlamentarios, debido a la iniciativa de Antonio Tenorio Adame (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

### **bibliografía**

GIL, VILLEGAS, Francisco *et al*, *El Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1994.



GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Los diputados de la nación*, Congreso de la Unión-Secretaría de Gobernación, México, 1994.

\_\_\_\_\_, *El Siglo Diez y Nueve de Francisco Zarco y su pensamiento constitucional*, UNAM, 1993.

## **cronista parlamentario**

I. Para la etimología de cronista *vid. supra*, *crónica parlamentaria*. La voz cronista se emplea para designar al autor de una crónica, desde el punto de vista histórico, así como para designar a la persona que por oficio las escribe.

En portugués e italiano equivale a cronista; en inglés, *chronicler*, aunque el término común sería el de *Congressional Reporter* o el de *Reporter for the Congressional Record*; francés, *chroniqueur* y alemán, *Chronist*.

II. El cronista parlamentario es por lo regular una persona informada de todo el acontecer que se da en el ámbito parlamentario, por ser asiduo concurrente a las sesiones, desempeñarse como periodista o empleado oficial con funciones de redactor de los principales acontecimientos. Supone esta actividad conocimientos especiales en materia legislativa, jurídica y política, pudiendo ser realizada esta tarea por particulares interesados en llevar el curso de los sucesos más importantes que habitualmente se presentan en los trabajos parlamentarios.

III. Con la creación del *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México en 1867, la crónica parlamentaria se institucionaliza a través de un medio oficial de los debates y actos parlamentarios. Antes de la creación de este medio, los periódicos de la época fueron los únicos vehículos para este fin; de esta manera se divulgaron los debates del Congreso mexicano durante la primera mitad del siglo XIX en periódicos como *El Águila* o *El Sol*, dos caras antagónicas de los partidos en pugna, uno de los federalistas yorkinos y el otro de los moderados escoceses, que daban cuenta no sólo de lo ocurrido en el Congreso, sino de la discusión, teorías y hechos detrás de los debates.

Durante la primera mitad del siglo XIX fue igualmente muy común que los propios integrantes de los congresos y las legislaturas de los estados publicaran sus iniciativas, debates u opúsculos que incidieran en el trabajo legislativo y político de los congresos; de tal suerte, los dictámenes, votos y disensiones, así como las iniciativas de ley o reformas, eran publicadas en folletos que circulaban libremente fuera del recinto legislativo y que daban cuenta a la población de la labor de los parlamentarios (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

## **bibliografía**

CLAGETT, Helen L. y David M. Valderrama, *A Revised Guide to the Law and Legal Literature of Mexico*, Library of Congress, Washington, 1973.

GARCÍA Y GARCÍA, J. Jesús, *Guía de archivos*, UNAM, 1972.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Los diputados de la nación*, Secretaría de Gobernación-Cámara de Diputados, 1994.

## **cuenta pública**

I. Proviene del latín *computare* (DEEH, 1989). Por su parte, el término *publicus*, denota el doble significado de oficial y público, es decir, un acto emitido por una autoridad para ser conocido (BDELC, 1990). En inglés el término es de *public accounts* y en francés es *comptes publics*.

Cuenta Pública, es el informe contable de las partes ejercidas en un año fiscal de acuerdo al Presupuesto de Egresos aprobado y a los planes de gobierno.

II. Los Estados Unidos, han insertado la función de formulación de la cuenta pública en una oficina de la Casa Blanca denominada OMB (Office of Management and Budget) que trabaja independiente del escrutinio normal del Congreso de los Estados Unidos por ser precisamente una oficina staff de la Presidencia de ese país. En Inglaterra, toda la información sobre la cuenta pública está contenida en el PEWP (Public Expenditure White Paper) que consta de un balance producido en el otoño de cada año mas los reportes de cada ministerio, producidos con un formato nuevo desde 1991.

III. Es el estado financiero y contable de los poderes del gobierno, cuyo control corresponde en exclusiva a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tratándose de la cuenta federal y del Distrito Federal en México. El control financiero se efectúa a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, verificándose el apego de la gestión financiera de los poderes del gobierno hacia las leyes, planes y normas prescriptivas sobre el ejercicio del presupuesto público.

La cuenta pública debe presentarse, a más tardar, dentro de los diez primeros días del mes, de junio del año posterior al cual se ejerció el presupuesto. Durante este mes el Congreso se encuentra en receso, por lo tanto es la Comisión Permanente la encargada de recibirlo.

En la revisión de la cuenta pública, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con amplias facultades para verificar tanto las cantidades erogadas como la exactitud y justificación del presupuesto ejercido, por lo que todas las autoridades involucradas están en la obligación de suministrar los datos y la información requerida, aún tratándose de organismos descentralizados de la Administración Pública y tratándose de autoridades estatales y municipales cuando éstas ejercen partidas o subsidios federales.

La revisión se efectúa en el plazo que va del mes de junio hasta los primeros diez días del mes de noviembre en el año en que se presentó la cuenta pública, al término del cual se rinde un informe previo de comentarios generales que la Comisión de Vigilancia turna a otra Comisión Ordinaria de la Cámara de Diputados, denominada de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Dicha comisión aunque ordinaria no es definitiva, pues es renovable durante el periodo de duración de la Legislatura correspondiente.

La revisión definitiva de la cuenta pública debe concluirse a más tardar el 10 de septiembre del año siguiente al que se recibió la cuenta; esto es, prácticamente dos años después del ejercicio del presupuesto correspondiente. A la revisión definitiva recae el "informe de resultados" que se da a conocer a la Cámara de Diputados para su aprobación.

Corresponde al Contador Mayor de Hacienda la formulación de "pliegos de observaciones" a las entidades que merezcan la explicación y/o justificación de su ejercicio presupuestario; así como, en su caso, el ejercicio de las acciones de responsabilidad penal, en representación de la Cámara de Diputados.

Como lo ha destacado María de la Luz Mijangos, el control financiero y contable de la Contaduría Mayor de Hacienda, al revisar la cuenta pública, no puede equipararse al de otros órganos jurisdiccionales que existen con ese objetivo en países como España, antecedente de nuestras institucionales, con su Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas posee independencia de las cortes y de él depende fincar o no las responsabilidades consecuentes; mientras que en México, la Comisión de Vigilancia es un órgano técnico auxiliar de la Cámara de Diputados que lo controla y somete al conocimiento de otras autoridades los hechos para que otras instancias decidan en definitiva sobre la responsabilidad de las autoridades.



El artículo 93, establece en su fracción III, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que es Comisión Ordinaria la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, misma que, según el artículo 44 se constituye con carácter definitivo y funciona para toda la legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

### **bibliografía**

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador federal*, Cámara de Diputados, México, 1989.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "El control presupuestario en una democracia", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados, UNAM, México, 1994.

SILK, Paul, *How Parliament Works*, Longman, 1993.

### **cuerpo colegiado**

I. Con el mismo significado, este término proviene de *corpus-oris* y se ha derivado hacia organización o persona colectiva, como en "corporación" e "incorporación" (BDELC, 1990). Asimismo, *col* (juntos) y *ligare* (reunirse, unirse) implica el envío de representantes o la reunión de colegas para el desempeño de una misma función.

II. El cuerpo colegiado en los órganos de gobierno, ha representado el paradigma de control y moderación en sus decisiones, pues la pluralidad de sus integrantes permite lograr varios objetivos: la representatividad plural de personas de distinta ideología o de diversos intereses, el mejor debate con argumentos variados y el autocontrol en el abuso de autoridad.

Los parlamentos han sido cuerpos colegiados por antonomasia, por ello su carácter representativo del pueblo al que representan se logra con mayor esmero que en los otros poderes. Sin embargo, el Poder Judicial, aunque fundamentalmente colegiado y -en un principio- electivo, ha perdido y se ha reconsiderado su carácter representativo, ya que se supone que sus integrantes no deben más que aplicar el Derecho a los casos concretos sometidos a su consideración, sin ninguna otra pretensión como la de ser representante de sectores poblacionales o intereses, dada la necesaria imparcialidad de los jueces. De la misma manera, el Poder Ejecutivo tanto en los sistemas monárquicos como en los presidencialistas ha sido unitario y la tendencia se ha impuesto como sinónimo de energía y de unidad en la acción y en la decisión.

El trabajo parlamentario, es por esencia deliberativo y, en consecuencia colectivo o colegiado, por lo que crea sus propios cuerpos colegiados, así el Congreso en general, cada Cámara, su directiva, sus comisiones, los comités, los grupos parlamentarios, así como las bancadas partidistas, regionales o estatales, por su forma de organización para desarrollar los negocios de su competencia, son por naturaleza grupos colegiados.

La forma y división de trabajo en los cuerpos colegiados es a través de una presidencia y las secretarías correspondientes, aunque el trabajo se desarrolla en comisiones dictaminadoras.

III. En México, resulta interesante destacar que, se ha otorgado la colegialidad también a los poderes ejecutivos en etapas históricas determinadas. Bajo la influencia de la Constitución francesa de 1795 y con el sustento doctrinal del abad Siéyès los ejecutivos colegiados fueron instituciones de Francia, Suiza, Uruguay y México entre otros países. En nuestro país, preferentemente se acudió a ellos durante el siglo XIX, después de una crisis constitucional, o ante la ausencia de poderes ejecutivos, que merecían una reconciliación entre los partidos más importantes, de tal suerte que un representante de cada facción era integrado al Ejecutivo

colegiado de transición que se formaba. Ejemplos de lo anterior están en el Ejecutivo Colegiado de 1823 y 1824 que promulgó tanto el Acta Constitutiva como la Constitución de 1824, así como la Junta de Notables de 1864 (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

### ***bibliografía***

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, 1995, 3a. reimp.

COROMINAS, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Gredos, Madrid, 1990, 5a. reimp. de la 3a. ed.

SHUGART, Mathew Soberg y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.

### ***cuestión de confianza***

I. El vocablo latino *confidentia* o *confidare* que derivó el francés de *confiance*, sugiere la intención de apoyo o tener fe en uno, tener esperanza del buen desempeño (DEHE, 1989).

II. En los sistemas parlamentarios de gobierno, el primer ministro y su gabinete, como integrantes del parlamento, representan una comisión del propio órgano colegiado para desempeñar las funciones administrativas del gobierno. Los ministros o secretarios son nombrados por sus pares en el parlamento y su autoridad es conferida con base en la confianza depositada en ellos por los demás integrantes. En caso de que la mayoría parlamentaria no continúe apoyando las políticas tomadas por el gabinete, se emite un voto de censura que ocasiona la remoción de sus cargos como ministros.

En Canadá las comisiones ejercen una función de control sobre el gabinete y su Primer Ministro. El promedio de duración de un parlamento en Canadá ha sido de tres años, en lugar de los cinco previstos en la Constitución de 1867, precisamente por el estricto control que se ejerce en el parlamento hacia su gobierno. Cuando se emite un voto de desconfianza por el parlamento, lo cual sólo ha ocurrido en seis ocasiones desde 1873 hasta 1879, el Primer Ministro tiene que renunciar con todo su gabinete o bien solicitar la disolución anticipada del parlamento al Gobernador General de Canadá quien hipotéticamente tiene la decisión definitiva. Sólo en 1926, el Gobernador General se negó a disolver el parlamento, por lo que obligó al Primer Ministro y a su Gobierno a renunciar.

III. Como típica institución parlamentaria, México no cuenta con esta institución, aunque en la práctica parlamentaria se han dado situaciones cercanas como en 1933 cuando el Senado exigió la presencia del entonces Secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, para que explicara las medidas económicas tomadas que fueron duramente criticadas en dicha Cámara, o en 1942, cuando hubo una moción de "desconfianza" contra el gobernador Charis por diversos actos de su administración (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).

### ***bibliografía***

DEMETER, George, *Demeter's Manual of Parliamentary Law, and Procedure*, Little Brown Company 1969.

GARCÍA DE DIEGO, Vicente, *Diccionario Etimológico Español e Hispánico*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989, 3a. ed.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, 1987, 2a. ed.

SILK, Paul y Rhodri Walters, *How Parliament Work*, Longman, Londres, 1993, 4a. reimp.



## **curul**

I. Proviene del latín *curulis*, con significado de asiento, posición (BDELC, 1990). El término en los Estados Unidos es el de *congressional seat*.

II. Término que designa el asiento donde un representante popular ejerce sus funciones.

III. En México, el término se refiere a la posición que el diputado o senador ocupa en su respectiva Cámara. Se ha convertido en sinónimo del cargo de elección popular (*vid. infra, escaño*) (MANUEL, GONZÁLEZ OROPEZA).

## **bibliografía**

COROMINAS, Joan, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, Gredos, Madrid, 1990, 5a. reimp. de la 3a. ed.

