



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

*La Creación e Implementación de la
Unidad de Seguimiento y Evaluación de
Normas Jurídicas en el Poder
Legislativo*

TRABAJO TERMINAL
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO PARLAMENTARIO

PRESENTA:

M. en D. José Sergio Manzúr Quiroga

TUTOR ACADÉMICO:

Dr. en D. Jorge Olvera García

TUTORES ADJUNTOS:

**Dr. en D. Eduardo Blanco Rodríguez
Dra. en D. María Elizabeth Díaz López**
Integrantes del Cuerpo Académico Estudios en
Derechos Humanos y sus Garantías

Ciudad Universitaria
Enero 2020.



Índice

La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

OFICIOS	II
Dedicatorias	VI
Agradecimientos	VII
Índice	VIII
Protocolo	XVI
CAPITULO PRIMERO	2
ACERCA DE LA VISIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO	2
1.1. La división de poderes y la constitución	2
1.2. Administración Pública (Artículo 90 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)	7
1.3. Poder Ejecutivo en la Constitución	7
1.4. El Poder Legislativo en la Constitución	10
1.5. El Poder Judicial en la Constitución	14
1.6. Los organismos autónomos en la Constitución	16
1.7. Formas de Gobierno	20
En este tenor, cabe puntualizar cual es la conceptualización aplicable en México para los términos “poder”, “poder público” y los principios relativos a las “formas de gobierno”	20
1.7.1. Monarquía	21
1.7.2. República	23
1.7.3. Parlamentarismo	26
1.7.4. Centralismo	27
1.7.5. Federalismo	27
Capítulo Segundo	31
CAPÍTULO SEGUNDO	32
ACERCA DE LA EVOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO	32
2. Definición del Poder Legislativo	32
2.1. Definición del Derecho Parlamentario	35
2.2. Fuentes del Derecho Parlamentario	36
2.3. La Función del Derecho Parlamentario	37
La función del Derecho Parlamentario es estudiar a estructura de las asambleas, su constitución e integración ; el régimen de sus órganos de gobierno y grupos parlamentarios; reglamentos de procedimientos actuación y disciplina ; relación entre las cámaras ; organización interna y administración y las relaciones del Poder Legislativo con otros órganos y organismos del Estado	37



2.4. Fuentes Históricas del Derecho Parlamentario	37
Las fuentes del derecho son comprendidas como las construcciones teóricas mediante las cuales se materializan las normas jurídicas. La constitución en nuestro país no se limita a enunciar las fuentes, si no que plantea una estructura del sistema en que tales fuentes se integran.	37
En este sentido se debe considerar cada una de las fuentes materiales o reales son las condiciones históricas que se dan en cierta época y momentos determinados que inciden en la creación y contenido de las normas jurídicas.	38
2.4.1. Fuentes Jurídicas del Derecho Parlamentario	39
Es importante referirse a las fuentes formales del Derecho Parlamentario empezando por la Constitución, la cual se ubica como criterio esencial de la validez de las normas en el sistema jurídico. Así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se caracteriza por ser una fuente del derecho.	39
2.4.2. La Función Legislativa	40
2.5. Origen Jurídico en México de la Función Legislativa y del Derecho Parlamentario	41
La Constitución Mexicana está vigente desde 1917, es decir, hace más de 100 años, se caracteriza por ser una fuente del derecho y por ser una fuente del Derecho Parlamentario, la cual se integra por 136 artículos y 19 transitorios . Ésta ha sido reformada desde su origen en varias ocasiones al paso de los años, pero sobre todo en los momentos históricos de la vida nacional, que hasta hoy día son referentes del origen jurídico encaminado al desarrollo parlamentario y de la modernización legislativa en donde se sugieren adoptar nuevos métodos y procesos para responder a los desafíos de la sociedad actual.	41
2.5.1. El Derecho Legislativo en la Colonia	42
2.5.2. Época Independentista	43
2.5.3. Constitución de Cádiz 1812.....	43
2.5.4. Constitución de Apatzingán de 1814	44
2.5.5. Bases Constitucionales de 1822	45
2.5.6. Constitución de 1824	46
2.5.7. Constitución de 1857	48
2.5.8. Constitución de 1917	49
2.6. Principios del Derecho Parlamentario	51
2.6.1. Definición de Principios	51
2.7. Parlamentarismo	53
2.7.1. Naturaleza Histórica de las Funciones del Parlamento	56
2.7.2. Naturaleza Jurídica de las Funciones del Parlamento.....	56
2.8. Definición de un Parlamentario	57
2.9. El Sistema Bicameral en México	58
2.9.1. Evolución Histórica y Jurídica	59



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



Capítulo Tercero	63
CAPÍTULO TERCERO	70
EL GOBIERNO Y LA ORGANIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO	70
3.1. Definición de Gobierno.....	70
3.2. Organización del Congreso en México.....	71
3.2.1. Órganos en la Cámara de Diputados	72
3.2.1.1. Pleno	72
3.2.1.2. Mesa Directiva.....	72
3.2.1.3. Grupos Parlamentarios	73
3.2.1.3.1. Importancia de los Grupos Parlamentarios	73
3.2.1.4. Junta de Coordinación Política	74
3.2.1.5. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.....	75
3.2.1.6. Comisiones	76
3.2.1.7. Comités	77
3.2.1.8. Secretaría General.....	77
3.2.1.9. Secretaría de Servicios Parlamentarios	78
3.2.1.10. Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros	78
3.2.2. Órganos en la Cámara de Senadores	80
La organización, actividades, procedimientos y estructura de la Cámara de Senadores esta normada por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos y el reglamento de la Cámara de Senadores.....	80
La mesa directiva y la Junta de Coordinación Política son las instancias de dirección de la Cámara de Senadores que tienen a su cargo funciones de control, regulación, organización, supervisión y de conducción orientado al optimo desempeño del trabajo de los legisladores y sus áreas de apoyo. ..	80
3.2.2.1. Mesa Directiva.....	80
3.2.2.2. Grupos Parlamentarios	81
3.2.2.3. Junta de Coordinación Política	82
3.2.2.4. Comisiones	83
3.2.2.5. Órganos Técnicos de la Cámara de Senadores.....	84
3.2.3. Comisión Permanente	85
3.2.4. Proceso Legislativo.....	86
3.2.4.1. Iniciativa	87
La democracia participativa trae consigo la expansión facultativa de la iniciativa legislativa. La inclusión de los ciudadanos en las decisiones políticas introduce nuevos derechos y otorga protagonismo a la sociedad mexicana, ya que es a partir de este ejercicio que la inclusión tiene lugar en un sentido popular y permite la interacción a favor de los derechos y de las necesidades para ser escuchadas y atendidas mediante la presentación de propuestas adecuadas a la ley.	87
3.2.4.2. Exposición de motivos	88



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



La exposición de motivos permite mostrar un planteamiento general y el objetivo del problema a presentar mediante justificación dialéctica y bajo las consideraciones jurídicas, políticas, sociales y económicas que acrediten una iniciativa de ley o decreto. Esto con el fin de explicar y exponer las soluciones propuestas a través de nuevos dispositivos.	88
3.2.4.3. Dictamen	89
3.3. Funciones de la Cámara de Diputados y Senadores	89
3.3.1. En forma separada y complementaria	90
3.3.2. En forma conjunta en una asamblea	90
3.3.3. En forma independiente	91
3.3.4. Cámara de Diputados	93
3.3.5. Cámara de Senadores	94
3.4. El Poder Legislativo y su regulación en las entidades federativas	95
Capítulo Cuarto	97
CAPÍTULO IV	98
CREACIÓN DE UNA UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE NORMAS JURÍDICAS	98
4. UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE NORMAS JURÍDICAS	98
4.1. Antecedentes de modelos de áreas de seguimiento y evaluación	98
4.1.1. Departamento de Evaluación de la Ley en Chile	99
4.1.2. Comisión de Derecho Constitucional, Legislación y Administración General de la República de Francia	101
4.1.3. Unidad de escrutinio de la Cámara Baja del Reino Unido	102
4.1.4. Unidad de Evaluación e Investigación Parlamentaria de Suecia	104
4.1.5. Control Parlamentario de Administración en Suiza	105
4.2. Estudio deontológico-jurídico de la creación de una Unidad de seguimiento y evaluación de normas jurídicas	107
4.2.1. Estudio de los niveles de las dependencias públicas	108
4.2.2. Función de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de normas jurídicas dentro del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos	114
4.2.2.1. Razones sociales	114
4.2.2.2. Razones políticas	115
4.2.2.3. Razones administrativas	115
4.2.2.4. Razones jurídicas	115
4.3. Propuesta de Reformar del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	116
4.3.1. Propuesta de estructura y principales objetivos de la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos	117
Capítulo Quinto	92
CAPÍTULO QUINTO	122



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



REFERENTES TEÓRICOS SOBRE EL DERECHO	122
5.1. Teorías sobre los Derechos Humanos	122
5.1.1. Teoría Liberal	133
5.1.2. Teoría Institucional	138
5.1.2.1. Teoría jurídica y práctica institucional	138
5.1.2.2. El modelo positivista explícito en la primera etapa de la CNDH	143
5.1.3. Teoría Axiológica	145
5.1.4. Teoría Democrático-Funcional	146
5.1.5. Teoría del Estado Social	146
5.2. Teorías del derecho	148
5.2.1. Teorías monistas	148
5.2.1.1. Teorías Iusnaturalistas	149
5.2.1.2. Teorías Ius sociológicas	152
5.2.1.3. Teorías Ius positivistas	154
5.2.2. Teorías Bidimensionales	159
5.2.2.1. Teorías Socio iusnaturalistas	159
5.2.2.2. Teorías socio positivistas	161
5.2.2.3. Teorías Iusnaturalistas-positivista	162
5.2.3. Teorías Tridimensionales	163
5.2.3.1. Teoría Tridimensional del Derecho de Miguel Reale	163
CONCLUSIONES	173
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	177



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



Antecedentes, estado del arte o estado del conocimiento de la investigación.

Sobre el cual el marco teórico versa sobre las diferentes concepciones del derecho parlamentario y las cuestiones normativas constitucionales que faciliten la modificación a la estructura orgánica del Congreso de la Unión.

El Poder Legislativo como ente generador de la norma, debe cumplir en su carácter de Poder del Estado el cumplimiento del mandato imperativo por el cuál ha sido elegido, es dar cumplimiento no solamente dentro del marco legal al proceso legislativo, sino dar seguimiento al cumplimiento de las leyes y los beneficios con la sociedad, por lo que respecta al Estado del Arte de mi trabajo de investigación se debe recopilar información sobre los diferentes tratadistas de Derecho Constitucional, sobre los cuales se buscará plantear las acepciones de una reforma a la estructura orgánica legislativa en nuestro país, para facilitar el seguimiento de los ordenamientos jurídicos emanados de las Cámaras.

Dentro del tema de investigación y realizando un análisis documental sobre la creación de áreas de cualquier índole en el Poder Legislativo, tanto a nivel Federal y en el Estado de México no ha habido alguna modificación a la ley orgánica correspondiente.

En nuestro país uno de los máximos exponentes del Constitucionalismo y por la importancia de la relación con el Derecho Legislativo son los clásicos IGANACIO BURGOA, FELIPE TENA RAMIREZ y uno de los autores contemporáneos más prolíficos en cuanto a la teoría del derecho constitucional MIGUEL CARBONELL que plantea a través del neo constitucionalismo el papel de la Carta Magna en la estructura orgánica institucional.

A nivel latinoamericano la importancia del legislativo en los últimos ha adquirido una dimensión importante como contrapeso del Ejecutivo, pero respecto a la materia constitucional no hay una teoría que concuerde sobre el organicismo del Poder Legislativo.

2. Objeto de Estudios.

El Poder Legislativo Federal debe ser capaz de no solamente promulgar la ley, sino dar un seguimiento adecuado a través de instancias administrativas que fortalezcan el trabajo legislativo, el reto del Legislador Moderno es ir un paso adelante de las insuficiencias que imperan en un Sistema de Gobierno y no el trabajo legislativo no queda en la simple publicación de las leyes, sino que es de gran importancia dar el correspondiente seguimiento a través de la creación de una unidad de vigilancia en el Congreso de la Unión y dotarla de las atribuciones necesarias, con la finalidad de verificar la exacta aplicación de una norma.

3. Planteamiento del problema.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



El Poder Legislativo evoluciona de acuerdo con las necesidades de la población, por ello, el reto del Legislador Moderno es ir un paso adelante de las insuficiencias que imperan en un Sistema de Gobierno y no el trabajo legislativo no queda en la simple publicación de las leyes, sino que es de gran importancia dar el correspondiente seguimiento a través de la creación de unidades de vigilancia necesarias, con la finalidad de verificar la exacta aplicación de una norma.

4. Justificación del Problema.

El Poder Legislativo desde su origen ha sido fundamental dentro de la Teoría de la División de Poderes sirviendo como contrapeso fundamental para las relaciones interinstitucionales con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

La voluntad soberana del pueblo representada en los órganos legislativos es esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos, los representantes populares no solamente cumplen la función representativa, sino que llevan la voz de los representados a las Cámaras.

La Función Legislativa tiene como finalidad primordial la creación de la ley, el Poder Legislativo, ejerce actos de democracia indirecta, al representar al pueblo, en la elección de los integrantes de órganos constitucionalmente autónomos, por ejemplo la Cámara de Diputados Federal elige a los Consejeros Electorales del Consejo General del IFE, participa en la integración de órganos jurisdiccionales, el Senado selecciona a propuesta del Titular del Poder Ejecutivo a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otras atribuciones que ambas Cámaras ejercen; en el caso específico del Congreso Local del Estado de México, se ratifica la propuesta del Gobernador del Estado de México, quien será el Procurador General de Justicia, entre otras funciones.

En mi carácter de exlegislador y durante el desarrollo del proceso legislativo, analice que este proceso no concluye con la aprobación de la ley, sino que se debe darse una continuidad a la misma normatividad para lograr un beneficio efectivo en la sociedad, que facilite ante el ciudadano un vínculo con sus representantes populares.

Con ello el Poder Legislativo como ente generador de normas, debe cumplir el mandato imperativo que le ha sido conferido a través del constituyente que le dio vida, con la finalidad de no solo dar cumplimiento al marco legal del proceso legislativo, sino seguimiento al cumplimiento de las leyes y los beneficios con la sociedad.

El objetivo de mi trabajo de investigación es proponer la creación de una unidad administrativa que no solo fortalezca el proceso legislativo, sino que fortalezca el trabajo desempeñado por las Legislaturas.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



El Poder Legislativo evoluciona de acuerdo con las necesidades de la población, por ello, el reto del Legislador Moderno es ir un paso adelante de las insuficiencias que imperan en un Sistema de Gobierno y no el trabajo legislativo no queda en la simple publicación de las leyes, sino que es de gran importancia dar el correspondiente seguimiento a través de la creación de unidades de vigilancia necesarias, con la finalidad de verificar la exacta aplicación de una norma.

La sociedad, pretende ver que los ordenamientos que se emitan desde el Poder legislativo sean acordes a las necesidades, sociales, y no solo “legislar por legislar”, es decir no es la cantidad de normas o leyes que se crean, modifican o se dejan sin efectos, como se mide la productividad o eficiencia de éste. Por el contrario, es en el cuidado de la mano con los actores sociales, y con la población en general, como se sustentan las reformas.

Como en toda estructura, debe pertenecer a un área administrativa, dependiente del propio Poder Legislativo, que le permita con la autonomía técnica necesaria, para realizar con el equipo especializado, el equipo técnico necesario para poder cumplir con la encomienda, con un área dentro de la Junta de Coordinación Política, pero perfectamente vinculada, como un conjunto molecular al Poder legislativo, como un todo integral.

El trabajo de los diputados no debe concluir con la aprobación de la norma, sino hay que ver como se vinculan con la ciudadanía y sus alcances en el Estado de Derecho en México.

5. Delimitación del problema.

La finalidad del presente trabajo de investigación es con la finalidad de implementar en la Legislatura Federal, un ente administrativo que vincule a la sociedad con la creación y aplicación de las normas jurídicas que emanan del Poder Legislativo, así como del impacto de las leyes aprobadas y los efectos que de ella emanan, con el propósito de crear leyes acordes a la realidad social.

5.1. Temporal.

Periodo 2009-2016.

5.2. Espacial.

Entidades Federativas de la República Mexicana.

5.3. Personal.

Poder Legislativo.

5.4. Material.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



Derecho Constitucional.

6. Objetivos de estudio.

6.1. Generales

El presente trabajo de estudio tiene como base fundamental la investigación del proceso legislativo dentro de la Legislación Federal y los alcances de la ley en sentido práctico.

6.2. Específicos

- Conocer la eficacia y eficiencia de las leyes en el ámbito espacial y de validez después de su aprobación.
- Conocer el impacto de las leyes en su aplicación dentro de una sociedad.

7. Hipótesis de la investigación.

- A) Las leyes al iniciar su vigencia deben tener un mecanismo de seguimiento para conocer su grado de eficiencia en su aplicación dentro de la sociedad.
- B) El Poder Legislativo como ente generador de la norma, debe cumplir en su carácter de Poder del Estado el cumplimiento del mandato imperativo por el cuál ha sido elegido, cuyo objetivo es dar cumplimiento al proceso legislativo, sino que el trabajo de los diputados no debe concluir con la aprobación de la norma, sino que se debe vincular a través de una unidad administrativa dependiente de la Junta de Coordinación Política con la finalidad de verificar la exacta aplicación de una norma y su vinculación con la sociedad.

8. Esquema de trabajo.

I. MARCO TEORICO CONSTITUCIONAL.

- 1.1. La División de Poderes y La Constitución.
- 1.2. Poder Ejecutivo
- 1.3. El Poder Legislativo en la Constitución.
- 1.4. El Poder Judicial en la Constitución.
- 1.5. La División de Poderes de acuerdo con la visión de Jorge Carpizo Mc Gregor.
- 1.6. La División de Poderes de acuerdo con la visión de Miguel Carbonell.
- 1.8. Formas de Gobierno.
- 1.9. Definición de Poder Público.

II. EL PODER LEGISLATIVO. ORIGEN Y SU RELACION CON EL DERECHO PARLAMENTARIO.

- 2.1. Definición de Poder Legislativo.
- 2.2. Definición del derecho parlamentario.
- 2.3. La Función Legislativa.
- 2.4. Origen jurídico en México de la función legislativa y del derecho parlamentario.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



2.5. El sistema bicameral en México.

III. GOBIERNO Y ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

- 3.1. Definición de Gobierno.
- 3.2. Proceso Legislativo.
- 3.3. Funciones de la Cámara de Diputados y Senadores.
- 3.4. Estructura del Congreso de la Unión.
- 3.5. Órganos de Gobierno del Congreso de la Unión.
- 3.6. Órganos de Dirección Legislativa.
- 3.7. Órganos de Producción Legislativa.
- 3.8. El Poder Legislativo y su regulación en las Entidades Federativas.

IV. CREACIÓN DE LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE NORMAS JURÍDICAS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

- 4.1. Antecedentes de modelos de áreas de seguimiento y evaluación.
- 4.2. Antecedentes de modelos de áreas de seguimiento y evaluación en otros países.
- 4.3. Propuesta de reforma al artículo 82 de la Ley del Congreso General.
- 4.4. Estructura e instrumentación de la Unidad de seguimiento y evaluación de normas jurídicas de la Cámara de Diputados.

V. REFERENTE TEORICO SOBRE EL DERECHO

- VI. 5.1. Teorías sobre los Derechos Humanos
- VII. 5.1.1. Teoría Liberal
- VIII. 5.1.2. Teoría Institucional
- IX. 5.1.2.1. Teoría jurídica y práctica institucional
- X. 5.1.2.2. El modelo positivista explícito en la primera etapa de la CNDH
- XI. 5.1.3. Teoría Axiológica
- XII. 5.1.4. Teoría Democrático-Funcional
- XIII. 5.1.5. Teoría del Estado Social
- XIV. 5.2. Teorías del derecho
- XV. 5.2.1. Teorías monistas
- XVI. 5.2.1.1. Teorías Iusnaturalistas
- XVII. 5.2.1.2. Teorías Ius sociológicas
- XVIII. 5.2.1.3. Teorías Ius positivistas
- XIX. 5.2.2. Teorías Bidimensionales
- XX. 5.2.2.1. Teorías Socio iusnaturalistas
- XXI. 5.2.2.2. Teorías socio positivistas
- XXII. 5.2.2.3. Teorías Iusnaturalistas-positivista
- XXIII. 5.2.3. Teorías Tridimensionales
- XXIV. 5.2.3.1. Teoría Tridimensional del Derecho de Miguel Reale

9. Marco Teórico, conceptual e histórico de la investigación.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



El presente trabajo de investigación trata sobre la creación de una Coordinación de Evaluación y Seguimiento de la Norma en el Congreso de la Unión, donde las fases del procedimiento legislativo (Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Promulgación e Iniciación de la Vigencia) cumplen con su objetivo primordial, pero ¿qué pasa con la eficiencia de la ley a casos concretos?

La creación de las leyes tiene un origen eminentemente social, consagrado en la Constitución, que es la norma suprema de todo Estado, el Legislador como legítimo representante del pueblo, está obligado a ser el portavoz de los sueños, anhelos, voluntad de la ciudadanía que deben plasmarse en la ley.

Un Poder Constituyente debe adaptarse a las características de la sociedad que representa, es por ello por lo que el Legislador debe plantear al momento de una reforma constitucional el sentir de sus representados, basado en diversos mecanismos de participación ciudadana, tendientes con conocer sus necesidades y allegarse de los elementos necesarios para la creación, aplicación y evaluación de las normas que son creadas por el Poder Legislativo.

10. Metodología para desarrollar, a partir de la teoría enunciada en el numeral anterior.

- ❖ Método deductivo.
En este trabajo de investigación se partirá de una idea general a una particular, es decir se analizará la naturaleza de las funciones dentro de la división de Poderes y su aplicación en el sistema Político Mexicano actual.
- ❖ Método inductivo.
Dicho método va a servir de base para el estudio y análisis del principio de la división de Poderes y determinar las consecuencias sociales y jurídicas de la aprobación de la ley.
- ❖ Método Analítico.
Este método servirá para analizar el proceso legislativo y el seguimiento que se debe dar a las leyes después de su aprobación.
- ❖ Método exegético.
Para analizar la interpretación de la ley en materia constitucional y su aplicación en el proceso legislativo.

Mi trabajo de investigación se enfoca a un método en especial, sino que para conocer la estructura del órgano legislativo y comprender mejor mi objeto de estudio enfocado en crear una Unidad de Seguimiento y Evaluación en el Poder Legislativo, se debe seguir una metodología para conocer los antecedentes y procesos en este ámbito, por ello la utilización de los métodos en comento.

11. Fuentes de información.

ARTEAGA Nava, E. (1998). Derecho constitucional. 1o ed. México, D.F.: Oxford University Press.

BURDEAU Georges. (1969). "Tratado de Ciencia Política." Tomo II Francia.

BURGOA Orihuela. Ignacio. (1997) "Derecho Constitucional Mexicano". 11ª edición. México. Porrúa.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



CARBONELL Miguel y SALAZAR Pedro. (2006) "División de Poderes y Régimen Presidencial en México". México. UNAM.

CARPISO MacGregor, Jorge. (1994). "Estudios Constitucionales". México. Porrúa- UNAM.

CARPISO MacGregor, Jorge. (1994) "La Constitución Mexicana de 1917". México. Porrúa- UNAM

CERVERA Aguilar y López Rodrigo." El Gabinete y su Jefatura". Cámara de Diputados LIX Legislatura.

ENRÍQUEZ Fuentes Gastón Julián. (2009). "La Revaloración del Control Parlamentario en México". México. UNAM.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. (2000)." El Régimen Electoral Mexicano y las Elecciones".

FIX ZAMUDIO Héctor y VALENCIA CARMONA Salvador. (2005)." Derecho Constitucional Mexicano y Comparado". México. Porrúa.

NORTON Philip. (2003)." Parlamentos y Gobiernos en Europa Occidental." México. Porrúa y El Colegio de Veracruz.

OCHOA Campos Moisés (Director). (1973)." Derecho Legislativo Mexicano," México. Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLIII Legislatura.

PEDROZA DE LA LLAVE Susana Thalía. (2007)." El Congreso de la Unión, integración y regulación." México. UNAM.

ROUSSEAU Juan Jacobo. (2006). "El Contrato Social". México. Ediciones Leyenda

SIRVENT Gutiérrez, Consuelo. (2008) "Sistema Parlamentario y Sistema Presidencial. "México. Cámara de Diputados.

12. Cronograma de trabajo.

	Elaboración del trabajo (por semestre)
--	----------------------------------------



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



Actividad	Primer semestre 2016A Feb/Jul	Segundo semestre 2016B Agto 16/Feb 17	Tercer semestre 2017A Feb/Jul	Cuarto semestre 2017B Agto 17/Feb18	Quinto semestre 2018A Feb/Jul	Sexto semestre 2018B Agto 18/Feb 19
Elaboración de protocolo de investigación	■					
Registro de Protocolo de investigación		■				
Aparato crítico.		■				
Recopilación de literatura especializada sobre el tema.		■				
Elección de categorías de análisis y delimitación de las ideas clave de la investigación.			■			
Sistematización, análisis e interpretación de información.			■			
Redacción de un capítulo.				■		
Redacción de dos capítulos.					■	
Redacción de capítulo final, conclusiones y propuestas.						■
Gestiones para sustentación ante sínodo (revisión, documentación, etcétera)						■



Introducción

P

aso a paso por el camino de la vida, reconozco en el servicio público mi vocación de vida, al efecto, refrendo mis convicciones entregándome como persona al camino que, con amor a mi patria, decidí seguir, comprometiéndome en cada momento a una superación constante en favor de los ideales de justicia y libertad, así como profesionalización que permiten al ser humano, ser un sujeto digno de representar a los demás. Sirvan estas líneas como preámbulo al presente trabajo de investigación titulado “La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión”.

El trabajo de investigación en mención, busca en todo momento aportar elementos de convicción sobre la necesidad de contar con un organismo público adscrito a nuestro Poder Legislativo que cuente con la atribución de realizar análisis *ex post*¹ de normas jurídicas implementadas, en este orden de ideas, se destaca que de acuerdo con la función social con que cuenta el Estado, la cual es cumplir con los fines de bien común de la sociedad, es imperante la necesidad de que este cuente con legislación acorde a las necesidades sociales, debiendo el Poder Legislativo estar al tanto de éstas.

De acuerdo con nuestro sistema de Gobierno republicano, democrático, representativo, laico y federal, es imperante que quienes operan en nuestro gobierno se encuentren informados sobre las necesidades sociales, así como los efectos causados por la legislación vigente, pudiendo estos tomarlo en cuenta en su actuar dentro del servicio público. No obstante, la presente investigación guarda otro papel fundamental, el aporte científico a la ciencia del Derecho Parlamentario, recopilando conocimientos adquiridos durante el doctorado, por lo que se presentan los aspectos científicos aplicables a la presente investigación, formando parte de la metodología utilizada para la creación de ésta.

Método analítico: Se entiende que es un camino para llegar a un resultado mediante la descomposición de un fenómeno de elementos constitutivos, por tanto, es aplicable la realización de un análisis tanto a la legislación como a los fenómenos sociales que presentan las fuentes de investigación documentales.

Método deductivo o silogístico: Va de lo general a lo particular. Se realiza tomando como fundamento principios o conocimientos generales para llegar a conclusiones particulares, puede llegarse a una conclusión general. Es aplicable

¹ Expresión que indica un efecto posterior o con posterioridad; después del hecho.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



dado que los razonamientos expuestos en la investigación cuentan con la estructura de silogismos.

Método analógico o comparativo: Consiste en la comparación de fenómenos por sus semejanzas y diferencias. Este método parte de lo conocido y va hacia lo desconocido. En la investigación jurídica este método puede aplicarse para la modificación legislativa y en la elaboración de normas jurídicas, para lo cual se puede hacer un estudio de la experiencia normativa en el tiempo y en el espacio. Su uso consiste en el entendimiento de la aplicabilidad de otras normas jurídicas y de si es posible su utilización en el sistema jurídico actual.

Método histórico: Aunque se puede considerar más como una fuente de información, con este método se hace un desarrollo cronológico de los hechos, se sustenta en las experiencias sucedidas en otros tiempos. Se hace un estudio de la evolución histórica de un fenómeno jurídico. Es imperante su uso en el tema de estudio dado que analiza el surgimiento del Derecho Tributario.

Método sistemático: Ordena los conocimientos agrupándolos en sistemas coherentes, en orden jerárquico y siguiendo determinados criterios de clasificación, de manera que resulten claras las relaciones y dependencias recíprocas de las partes en una investigación. Lo anterior permite la catalogación de información para en su caso eliminar información innecesaria o que no aporte nada al tema de estudio.

Método hermenéutico: Busca insertar cada uno de los elementos del texto dentro de un todo redondeado. Donde lo particular se entiende a partir de un todo y el todo a partir de lo particular. Es aplicable para la interpretación de textos jurídicos.

Método cualitativo: En el estudio de los fenómenos sociales se busca realizar un análisis más a fondo de la dimensión cualitativa, a fin de determinar el modo de ser de una cosa, por lo cual es lo que es y como es. Es aplicable dado que el estudio se basa en hechos sociales.

Método exegético: Se refiere a la interpretación de normas, busca la solución de controversias en el mismo contexto de la ley. Se pretende descifrar lo más auténticamente posible lo que el legislador trato de decir en el texto legal. Este método sirve para el análisis de textos jurídicos desde la concepción misma de las palabras de las cuales se compone.

Método sociológico: brinda al investigador de los elementos prácticos para el análisis de fenómenos sociales con una perspectiva objetiva.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



Técnica documental: Para la presente investigación se hará uso de documentos textuales como principal punto de acceso a la información.

Teniendo en cuenta la metodología utilizada, es preciso dar a conocer la estructura de la obra. Dentro del capítulo primero del capitulo se presentan todos los aspectos teóricos deontológicos referentes al Estado Constitucional, aportando los aspectos teóricos aplicados por Montesquieu sobre la División de Poderes y las funciones que desempeñan estos en México, de este mismo modo analiza los organismos autónomos además de las diferentes formas de gobierno que han sido aplicadas históricamente.

En capítulo segundo, se enfoca a los aspectos relativos al Poder Legislativo partiendo de su definición, la definición de derecho parlamentario, las fuentes por las que este surge, el factor histórico inmerso en su surgimiento, así como el análisis de su función legislativa. Al efecto, este capítulo busca aportar elementos de estudio que permitan contextualizar la labor que cumple el poder legislativo. Posteriormente se enfoca a los aspectos axiológicos de la función legislativa, su naturaleza, así como su implementación a través del llamado sistema bicameral.

En el tercer apartado, se estudia directamente la estructura del Poder Legislativo, analizando así su forma de organización y los diferentes órganos con que cuenta la Cámara de Diputados con que cuenta para su operación como lo son el Pleno, la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, entre otros. Posteriormente analiza los organismos con que cuenta la Cámara de Senadores. Finalmente se hace alusión a la Comisión Permanente, así como al desempeño de la función legislativa, o bien, el proceso legislativo que desempeñan los representantes.

Dentro del capítulo cuarto del temario, se hace referencia a la creación del organismo planteado, realizando en una primera fase un análisis comparativo con otros organismos extranjeros que se encargan de realizar funciones similares como lo son el Departamento de Evaluación de la Ley en Chile, la Comisión de Derecho Constitucional, Legislación y Administración General de la República de Francia, entre otros. Este capítulo enfoca el carácter de Derecho del tema de investigación analizando los niveles de las dependencias para su integración.

El cuarto capítulo justifica la necesidad social de crear una Unidad encargada de dar seguimiento a normas jurídicas y presenta finalmente una propuesta para su creación, así como una disposición reglamentaria para su implementación. Finalmente, en el último apartado del capítulo se enfoca en presentar los puntos teóricos que sustentan la investigación. En este sentido, abarca temas como las teorías aplicables a la práctica estatal en cuanto a los



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



derechos fundamentales, que cabe mencionar, deben ser punto de protección por parte del Estado, debiendo ser observados en el actuar de éste.

A continuación, se hace un estudio de las diferentes teorías que explican al Derecho (in strictu sensu)² y que permiten visualizar a la presente investigación permitiendo visualizarla como una investigación de Derecho. No obstante, se resalta que la presente investigación cuenta con un carácter propositivo al incluir propuestas para dar solución a la falta de aplicabilidad de la norma jurídica por no ajustarse ex post a la realidad social, siendo esta la problemática a solucionar en la presente investigación. Se plantea la creación de una Unidad encargada de evaluar el funcionamiento de la norma, sin embargo, se resalta también el alto valor expositivo de la presente investigación, recopilando información teórica que permite perfeccionar la instrucción en el ejecutivo del conocimiento.

Finalmente se hace referencia a las palabras del gran Constitucionalista José Muñoz Cota, quien en su obra “Querétaro, Sinaí en llamas” refiere el espíritu de quehacer democrático en la presente obra:

*“Salvando distancias sí se puede y debe justipreciarse la Constitución que nos mantiene en pie democrático, con la salvedad de que para nosotros la democracia no es un ejercicio electoral sino un cabal sistema de vida. La democracia es proceso permanente que arranca en el hogar, sigue por la escuela y culmina con el quehacer público en la calle, en la oficina, en la fábrica, en el taller. La democracia: filosofía del respeto recíproco. Democracia: filosofía de dignidad humana. Democracia: política de la libertad”.*³

² Locución que significa “en estricto sentido”

³ José Muñoz Cota, Querétaro, Sinaí en llamas (México: Dirección de Patrimonio Cultural, Secretaría de Cultura y Bienestar Social, Gobierno del Estado de Querétaro, 1988).



*La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y
Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión*



Capítulo Primero



CAPITULO PRIMERO ACERCA DE LA VISIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO

La cultura no debe ser un ideal inalcanzable para el pueblo de México, su acción benéfica y transformadora debe de llegar a las grandes mayorías populares, y en la medida que esta preocupación un tanto ideal por ahora, sobre realismo actuante, en ese momento preciso, estaremos acelerando un proceso liberador y de engrandecimiento real de la comunidad nacional.

Mario Colín Sánchez, ilustre Mexiquense.

SUMARIO: 1.1. La división de poderes y la constitución; 1.2. Administración Pública (Artículo 90 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); 1.3. Poder Ejecutivo; 1.4. El Poder Legislativo en la Constitución; 1.5. El Poder Judicial en la Constitución; 1.6. Los organismos autónomos en la Constitución; 1.7. Formas de Gobierno; 1.7.1. Monarquía; 1.7.2. República; 1.7.3. Parlamentarismo; 1.7.4. Centralismo; 1.7.5. Federalismo.



En la presente investigación es necesario ubicar en el ámbito de estudio al Poder Legislativo, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de las teorías de la División de Poderes, así como la visión federalista del sistema de gobierno mexicano.

1.1. La división de poderes y la constitución

Más que una Teoría del Estado, lo que hace el Barón de Montesquieu es hablar de Gobierno y de los Sistemas de Gobierno, en su libro publicado en 1748 titulado “El Espíritu de la Leyes”, retomando el pensamiento de John Locke y la experiencia del sistema parlamentario del Reino Unido.

Desde 1213 los Lores, se limitaba al entonces Rey, llamado “JUAN SIN TIERRA” con la firma de la “Carta Magna” y la creación del Parlamento, que vivirá una gran evolución en las siguientes décadas, a este respecto Montesquieu señala:

Es necesario que las leyes se relacionen con la naturaleza y con el principio de gobierno que está establecido o que se quiere establecer, sea que le formen, como hacen las leyes políticas, sea que le mantenga, como hacen las leyes civiles. Debe asimismo adaptarse al estado físico del país, al clima



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



helado, abrasador o templado; a la calidad del terreno, a su situación y a su extensión; al género de vida de los pueblos, según sean labradores, cazadores o pastores; deben de referirse al grado de libertad que la constitución puede soportar; a la religión de sus habitantes, a sus inclinaciones, riqueza, numero, comercio, costumbres, usos. Por último, estas leyes tienen relaciones entre sí; las tienen con su origen, con el objeto del legislador, con el orden de las cosas sobre las cuales están establecidas. Es menester considerarlas bajo todos esos aspectos. Tal es la tarea que me propongo en esta obra. Examinaré todas esas relaciones indicadas, que en su conjunto, formaran lo que se llama.⁴

Es así que a las “formas de gobierno” éstas son clasificadas en: “Despotismo, Monarquía y República”, ésta última a su vez se subdivide en aristocrático y democrático”.

En este sentido Montesquieu define a la Monarquía en los términos siguientes:

Despotismo. Es el gobierno “sui génesis”, donde la potestad absoluta pertenece a una sola persona que se guía únicamente por sus sentidos sin ningún tipo de control.

Monarquía. Es el gobierno en que la potestad superior se halla depositada en una sola persona, pero se encauza jurídicamente por leyes positivas y normas del derecho natural.

República. Es el gobierno emana de la potestad soberana del pueblo como totalidad (democracia) o de ciertos grupos que lo componen (aristocracia)⁵

No se debe perder de vista que Montesquieu vivió en el Reino Unido que para entonces ya contaba con una Constitución Escrita (la Carta Magna) y su sistema de gobierno era parlamentario, y si bien es cierto que era una monarquía, no eran decisiones “unilaterales” del Rey, sino tenían que pasar por la Cámara

⁴ Charles de Secondat Montesquieu, *El espíritu de las leyes* (Villalpando, 1958). p. 8

⁵ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*. p. 20



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



de los Lores; asimismo existían ya Tribunales de Justicia, que gozaban de cierta “autonomía” para resolver sobre controversias de los pobladores basados en “Como Law”⁶, de aquí que el Barón Francés en su Libro XI de la obra antes citada hable de la División de Poderes y de la libertad del hombre.

Más adelante señala que la libertad “no puede consistir sino en poder hacer lo que se debe querer y en el derecho de hacer lo que las leyes permite”. Sigue en su obra:

“[...] la libertad siempre está amenazada por el poder público y específicamente, por los órganos de gobierno, de lo cual se infiere que dentro del Estado debe haber un sistema de equilibrio entre ellos de tal suerte el poder detenga al poder.”⁷

Esta es la idea que lleva a la propuesta de la división de poderes:

Hay en cada Estado tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el Poder Judicial que dependen del derecho civil.

Mediante la primera, el príncipe o magistrado hace leyes por un tiempo determinado o por siempre y corrige o abroga las que ya están hechas. Mediante la segunda hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene invasiones. Mediante la tercera, castiga los crímenes o juzga. Se llamará a esta última el “poder de juzgar y la otra simplemente el “Poder Ejecutivo” [...] Todo estaría perdido si el mismo hombre o cuerpo de principales o de nobles o del pueblo ejerciese estos tres poderes: el de hacer leyes, el de ejecutar resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares.”⁸

⁶ *Ley Común. Es un sistema de Derecho aplicado por los países anglosajones.*

⁷ *Montesquieu, El espíritu de las leyes. p. 40*

⁸ *Montesquieu, El espíritu de las leyes. p. 227*



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



Pedro Salazar y Miguel Carbonell en su libro “La División de Poderes y Régimen Presidencial en México” dedican un capítulo a la Teoría de la División de poderes de Montesquieu, y comentan:

Para Montesquieu, la libertad era el derecho de hacer “todo lo que las leyes permiten”. Se trata de una libertad en la legalidad por la cual “nadie sea constreñido a hacer las cosas a las que las leyes no lo obligan y no hacer aquello que las leyes le permiten. Con toda claridad la enseñanza de Montesquieu es que la libertad defendida por el pensamiento liberal, que desembocaría en una tradición constitucionalista, solo florece en los gobiernos moderados en los que impera la ley y, sobre todo, existe una distribución de los poderes. De esta forma el ideal clásico del “gobierno de leyes” que había inspirado toda la tradición del pensamiento liberal quedará enriquecido con un mecanismo institucional encaminado específicamente a proteger las libertades fundamentales. El estado constitucional moderno recogerá ambas cosas: el ideal del gobierno limitado y el instrumento idóneo para ponerlo en la práctica.”

“De hecho siguiendo la tesis de Montesquieu, los poderes quedarían mecánicamente limitados [...] De esta forma en el Siglo XVII trazo las coordenadas de un diseño estratégico para evitar la concentración del poder político y garantizar la vigencia de los que actualmente llamamos derechos fundamentales.⁹

Sobre este particular Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona señalan:

La división de poderes no ha sido un principio que haya permanecido estático, en nuestra época se le entiende como la distribución de ciertas funciones a diferentes órganos, entre los cuales se establecen relaciones de coordinación e incluso harta frecuencia de colaboración. Se pudo concebir hasta cierto punto de manera purista dicho principio cuando nació

⁹ Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México (Universidad Nacional Autónoma de México, 2006)*. pp. 10-11



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



pergeñado por Montesquieu, pero toda la evolución del siglo XIX y de la presente centuria le da un contenido diverso y más rico.

Por otra parte, en la doctrina se ha conciliado la unidad del poder estatal con la doctrina que habla de la presencia de varios poderes.

De manera categórica, puede asentarse de acuerdo con la doctrina clásica, que el poder del Estado es uno solo, consistiendo en manera invariable en la potestad que tiene el Estado de querer que sus órganos especiales por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos. La personalidad del Estado posee un carácter unitario y de ninguna manera es doble, posición que se halle en franco declive [...].¹⁰

Fix-Zamudio y Valencia Carmona señalan “[...] Cuando hablamos de Poderes, nos referimos a órganos del Estado. El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial son los órganos principales que desempeñan funciones del Estado.”¹²

El pensamiento de Montesquieu, aunado al de Juan Jacobo Rousseau, respecto al Poder Legislativo, en la Asamblea Popular, la representación del Poder Soberano, que es portavoz del sentir de la sociedad, es el sentimiento esencial para lograr las reformas estructurales en México.

Solo por citar dos ejemplos de cómo “La Teoría de la Institucionalización del Poder” del politólogo francés Georges Burdeau se hizo presente en México, después de la crisis política de la elección federal del año 1988, se impulsa la creación del Instituto Federal Electoral o más recientemente en el año 2012, se crea como organismo autónomo el Instituto de Evaluación de la Educación, ante las constantes críticas al sistema educativo nacional.

Es por ello, que la visión de Burdeau, se debe considerar en el presente trabajo de investigación para fortalecer la propuesta de un Área de Evaluación y

¹⁰ Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, Derecho constitucional mexicano y comparado (México: Editorial Porrúa, 2005).p. 411

² *Ibíd.* p. 411.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



Seguimiento de la Creación de las Leyes en el interior del Poder Legislativo, como una necesidad social.

1.2. Administración Pública (Artículo 90 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Una vez revisado el antecedente teórico de la División de Poderes, será analizado el caso mexicano de las atribuciones y competencias que tiene el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, y los organismos autónomos.

Este modelo es adoptado por México, aplicado en la Constitución Federalista de 1824, de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, que contempla por primera vez la División de Poderes y el Federalismo, sin embargo, éste ha seguido evolucionado hasta llevar a un gobierno federal único, que incluye al Municipio, a las Entidades y a la Federación.

Refiriéndonos al término de Administración Pública, como un todo del Poder Público, Burgoa la define de la siguiente manera:

“La palabra tiene diversas acepciones, pues implica servicio, directo, manejo o gobierno de conductas, actividades o bienes. Por tanto, la administración pública es el mismo gobierno de Estado que se ejerce a través de múltiples órganos colocados dentro de una situación jerárquica que tiene como autoridad cúspide al Presidente o al Primer Ministro en los regímenes correspondientes.

En México, la administración pública se ejerce por órganos centralizados del poder público y entidades para estatales de conformidad con la Ley Orgánica correspondiente a cuyas prescripciones nos remitimos”³

1.3. Poder Ejecutivo en la Constitución

En el modelo mexicano el Poder Ejecutivo se representa a nivel federal en la figura del Presidente de la República, a nivel local en los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Gobierno de la Ciudad de México y a nivel Municipal en el Presidente Municipal.

³ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México. 2003. pp. 25-36.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



A decir de Ignacio Burgoa en su libro de “Derecho Constitucional”:

“En su acepción normal, el Poder Ejecutivo suele adjetivarse también con la denominación de “poder administrativo”, es decir, de función administrativa del Estado. Ahora bien, el Poder Ejecutivo, en su carácter de función, igualmente se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa, los cuales presentan las notas contrarias a las de la ley, es decir, son actos concretos, particularizados e individualizados, [...] implica que el acto administrativo se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que en ellas sea protagonista [...].”

“Según nuestra opinión, que, entre el acto legislativo, el acto administrativo y el acto jurisdiccional median nítidas diferencias, mismas que se proyectan a las funciones o “poderes” respectivos del Estado. Ahora bien, al tratar acerca del principio llamado de la “división de poderes” aseveramos que sustancialmente y con propiedad jurídica entraña la distribución de dichas funciones entre diferentes grupos de órganos estatales a efecto de que opere, entre ellos, el sistema de equilibrio de frenos y contrapesos que caracteriza al régimen democrático. Esa distribución nunca importa la adscripción separada y exclusiva de una determinada función a un solo grupo de órganos estatales, puesto que estos, independientemente de su índole e integración formales, son susceptibles de ejercitar, dentro de su competencia constitucional y legal, actos que suelen imputarse, por sus elementos intrínsecos, a distintas funciones o “poderes”, con el natural predominio o la lógica hegemonía de un cierto tipo funcional sobre los otros dos. De este predominio o hegemonía proviene la clasificación de los órganos del Estado en ejecutivos o administrativos, legislativos y jurisdiccionales o judiciales. Así, si las principales atribuciones con que este investido un órgano estatal atañen en su conjunto mayoritario a alguna de dichas funciones, ese órgano se califica en razón de la función predominante que desempeña.”

“El Ejecutivo, también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particularizado e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente. Esta idea es meramente descriptiva de lo que entendemos por “Poder Ejecutivo” sin tener la



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



pretensión de configurar una definición propiamente dicha, pues solo indica los rasgos elementales del concepto respectivo que permiten diferenciarlo de los de “Poder Legislativo” y “Poder Judicial”.

“Debemos enfatizar, por otra parte, que el Poder Ejecutivo o Administrativo, considerado como función pública del imperio, una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas.”⁴

Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona en su obra “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado” señalan:

“Nuestro Poder Ejecutivo tuvo desde sus inicios una marcada supremacía o predominio constitucional sobre los otros poderes; basta leer el artículo 89 en su redacción original.

Más tarde, merced a diversas causas, fue acrecentando su esfera de competencia y haciendo cada vez más vigorosa su organización. Signos evidentes de tal predominio son, entre otros, la amplitud y la heterogeneidad de sus facultades, el amplio derecho de veto, la potestad para designar a los más altos funcionarios de la Federación en el importante catálogo de actos políticos.”⁵

Ambos autores citan el testimonio de Miguel de la Madrid:

“En el caso del Ejecutivo Mexicano, existen una serie de poderes facticos, que no se encuentran contemplados ni en la Constitución ni en las leyes, pero que se derivan de prácticas reconocidas o de la propia realidad política del país. Así sucede con la influencia importante que ha ejercido el Presidente en la designación de los Gobernadores de los Estados, de los diputados y de los senadores federales y de los propios dirigentes del partido mayoritario. Así acontece también con el papel de árbitro que ha jugado el presidente en diversos conflictos de carácter agrario, obrero, empresarial, burocrático o similares, en los cuales, a menudo, ha tenido una tarea de negociación de última instancia; en este sentido, recuérdense los famosos pactos o acuerdos nacionales que se han venido celebrando el gobierno y los representantes del capital de trabajo y de diversa fuerzas productivas para enfrentar las coyunturas económicas en los últimos sexenios.”⁶

⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Decimoprimer edición. Porrúa, México. 1997. pp. 730-818.

⁵ *Ibíd.* p. 765.

⁶ *Ibíd.* p. 771.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



Jorge Carpizo en su libro “El Presidencialismo Mexicano” se refiere a las atribuciones que tiene el titular del Poder Ejecutivo, citando la Constitución Norteamericana de 1787, sobre la cual refiere *“Esa ley fundamental configuro un nuevo tipo de relaciones de poderes ejecutivo y legislativo, que dio como resultado el régimen presidencial; por esta razón se ha considerado a la Constitución Norteamericana estructura el sistema presidencial clásico puro por antonomasia.”*⁷

Finalmente, Diego Valadés señala:

*“Que el caso mexicano es el de la transición de un sistema presidencial, este, al que se propone será uno que permite articular los términos de una democracia consolidada y que ofrezca posibilidades de reequilibrar las relaciones de poder en México. No parece recomendable, ni siquiera necesario, abrir la agenda de la discusión más allá del nuevo arreglo del poder. Para este objeto el mecanismo adecuado es el de la reforma constitucional, que en el caso mexicano demostrado ser de una gran amplitud. La agenda por lo que se refiere a las formas de relación entre los órganos de poder, deberá ser extensa”.*⁸

Hay que agregar que México desde su independencia, históricamente tiene un sistema presidencialista, es decir un Ejecutivo que hace las veces de Jefe de Gobierno al Interior y al exterior, funge como Jefe de Estado, teniendo la capacidad jurídica para celebrar tratados internacionales, de igual forma el Ejecutivo tiene la representatividad como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, ejerciendo facultades “metaconstitucionales”. A partir del 2012, se le faculta para tener cada periodo ordinario de sesiones la posibilidad de presentar dos iniciativas preferentes, con lo que se confirma la supremacía del Poder Ejecutivo en nuestro país.

1.4. El Poder Legislativo en la Constitución

⁷ Carpizo, Jorge. *Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI Editores. México. 2002. p. 15.*

⁸ Valadés, Diego. *El control del Poder. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1998. p. 409.*



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



Dato importante es que el Parlamento Inglés fue el primero en plantear la división de poderes, idea de John Locke, quien sugería limitar el poder absoluto del monarca.

México, hace un primer ejercicio en las Cortes de Cádiz, donde 6 Diputados de la Nueva España participan en la Constitución con el mismo nombre, sentando así las bases para que José María Morelos y Pavón en la Constitución de Apatzingán de 1813⁹, plasme la función legislativa evolucionando hasta como hoy en día lo conocemos, sin olvidar que en el Congreso Constituyente de 1856-1857 existió un sistema unicameral, es decir solo había Cámara de Diputados.

Sobre este tema, es válido presentar la doctrina de diversos autores, que expresan lo siguiente.

Ignacio Burgoa:

“Si el poder público equivale a actividad del imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, esta consiste, [...] en la elaboración de leyes. El concepto de “ley”, cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad. La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.”¹⁰

De ahí que un órgano llamado “legislativo” puede desempeñar el poder legislativo, mediante la expedición de leyes a través del poder administrativo o

⁹ Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814.

¹⁰ *Ibíd.* pp. 609-727.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



del poder jurisdiccional según sean los actos que realice conforme a su competencia constitucional. A través de esta consideración se corrobora lo indebido o incorrecto de la identificación entre el órgano y el poder, pues sería absurdo que el “poder legislativo” como función “ejerza” los otros dos poderes o viceversa.

Burgoa concluye sobre este particular:

“Que no todo acto del órgano legislativo es una ley, a pesar de que tenga esta denominación. Así, las leyes privativas cuya aplicación prohíbe el artículo 13 constitucional, en sustancia no son sino actos administrativos de dicho órgano, es decir, meros decretos, pues rigen únicamente al caso o casos concretos y particulares que prevén, sin que su imperio normativo se extienda fuera de ellos. Por ende, aunque una ley privativa se proclame a sí misma “ley”, solo tiene esta naturaleza formalmente considerada, sin serlo material, intrínseca o jurídicamente. En otras palabras, las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales que integran el derecho positivo y cuya creación es el objeto inherente al poder o actividad legislativa, pueden emanar no solo del órgano legislativo propiamente dicho, sino también de otros en quienes por excepción o temperamento se deposita constitucionalmente [...]

Ahora bien, en un régimen federal, como el nuestro, se suele hablar de dos tipos de poderes: el que corresponde a la Federación y el que atañe a las entidades federativas. Esta división es jurídicamente inadmisibile. Lo que sucede es que dentro de dicho régimen opera un sistema de distribución competencial entre las autoridades federales y las de los Estados miembros en lo que concierne al ejercicio de los consabidos poderes, fincado en el principio que enseña que las atribuciones que la Constitución no concede expresamente a las primeras se entienden reservadas a las segundas y que se contiene en el artículo 124 de nuestra Ley Suprema. Conforme a él, y tratándose específicamente del Poder Legislativo, la Constitución las materias sobre las que el Congreso de la Unión tiene la facultad para desempeñarlo, es decir, para elaborar leyes, incumbiendo a las legislaturas locales ejercerlo en las demás. Ambos tipos de órganos legislativos despliegan una misma función dentro de un cuadro competencial diferente, sin que ello implique que existan dos especies de poderes, sino dos clases de entidades, la federal y las locales, en quienes se deposita rationemateriae. Claro está que si se confunde,



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



como sucede frecuentemente, el poder con el órgano que lo ejerce, puede incorrectamente hablarse “poder legislativo federal” y “poder legislativo local”, locuciones que, según hemos afirmado reiteradamente, entrañan un despropósito jurídico.”¹¹

Por otra parte, Fix-Zamudio y Valencia Carmona en su libro de “Derecho Constitucional Mexicano” comentan al respecto:

“Se partirá de la afirmación, en principio, de que el esquema clásico que confiaba al Legislativo como misión fundamental la creación de la ley está superado, que encierra una verdad parcial; en efecto, si bien este poder sigue conservando formalmente dicha potestad, en la mayor parte de los países del mundo ha sido desplazado por el Poder Ejecutivo en el predominio de la acción legislativa. Esta modificación en el esquema teórico no significa que la influencia de los órganos legislativos haya disminuido radicalmente, sino que en tales órganos se han operado transformaciones funcionales que los hacen desempeñar actividades que son tan importantes como las estrictamente legislativas, así cuando actúa fiscalizando a otros órganos de poder, ejerciendo el control presupuestario u orientando políticamente el quehacer gubernamental.”¹²

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se relacionan, para la **Cámara de Diputados**, los Artículos 50, 51, 52, 53¹³ y en atribuciones los artículos 73 y 74; para la **Cámara de Senadores**, 56, 57, 58, 59, 60¹⁴ y atribuciones 73 y 76.

¹¹ *Idem.*

¹² *Ibíd.* p. 661.

¹³ *Cfr.*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Vigésima tercera edición: agosto, 2018. México. **Capítulo II Del Poder Legislativo Artículo 50.** El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. **Sección I De la elección e instalación del Congreso Artículo 51.** La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente. **Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. **Artículo 53.** La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

¹⁴ **Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



Este esquema en el Federalismo Mexicano se reproduce con las limitantes establecidas en las Legislaturas de los Estados, y en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

Hay que destacar que las Cámaras Locales tienen atribuciones y competencias amplias para legislar y crear unidades administrativas que se consideren necesarias.

Por ello sobre la propuesta de investigación, la LVII legislatura el Estado de México, por acuerdo de la Junta de Coordinación Política en el año 2011 se creó la Unidad de seguimiento y evaluación de leyes, como la primera entidad de gobierno que da seguimiento a leyes creadas, en cuanto a su impacto social y aplicación de las mismas, desafortunadamente ésta no ha tenido el apoyo institucional para concretar su vida pública, pese a que es la primera institución de su tipo en nuestro país.

1.5. El Poder Judicial en la Constitución

Como hemos podido estudiar, la atribución de impartir justicia en la división de poderes, fue una de las atribuciones que los Reyes o Monarcas tardaron en dejar con la independencia, sin embargo, hoy en día en México, después de la reforma de 1995, se ha convertido el máximo tribunal en un verdadero garante

fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. **Artículo 57.** Por cada senador propietario se elegirá un suplente. **Artículo 58.** Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección. **Artículo 59.** Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. **Artículo 60.** El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley. Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley. Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios expresados se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



del control constitucional y balanza de los conflictos entre las instituciones, los derechos y garantías de los ciudadanos.

A partir de la implementación de las reformas a nuestra Carta Magna, publicadas en junio del 2011, donde se reconocen derechos, garantías y tratados internacionales; se realizaron profundos ajustes a ley de amparo y la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, que ha llevado a darle mayor fuerza en el ámbito de poder ejecutar sus resoluciones.

Por su parte Fix-Zamudio y Valencia Carmona señalan:

“Se tiene que distinguir, en primer lugar, entre las expresiones Poder Judicial de la Federación y Tribunales Federales.

Si nos atenemos a los términos del artículo 94 constitucional, el Poder Judicial de la Federación está depositado en los siguientes órganos: a) Suprema Corte de Justicia; b) Tribunal Electoral; c) Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito; d) Juzgados de Distrito; e) Consejo de la Judicatura Federal; f) Jurado Popular Federal, este mencionado en la fracción V del artículo 20 Constitucional.

Además, otros órganos jurisdiccionales que también pertenecen al orden jurídico federal, pero que no están considerados, dentro de lo que la Constitución denomina Poder Judicial Federal. Todos estos tribunales se encuentran previstos en los siguientes preceptos constitucionales: Tribunales militares, artículo 13; Consejos de Menores Infractores, artículo 18; Tribunales Agrarios, artículo 27; Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, artículo 73, fracción XIX-H; Junta de Conciliación y Arbitraje, artículo 123, apartado A, fracción XX; y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, artículo 123, apartado A, fracción XXI.”¹⁵

Sobre el estudio, hacen una exhaustiva revisión de la evolución del Poder Judicial desde 1824 al 2005 y concluyen:

“A partir de las mencionadas reformas constitucionales y legales de 1988 y con mayor razón con posterioridad a las modificaciones de 1995, la Suprema Corte de Justicia de México recupero su carácter de interprete final de las disposiciones constitucionales, y por ello se incrementaron de manera notable sus atribuciones para resolver los juicios de amparo en los cuales se plantean cuestiones

¹⁵ *Ibíd.* p. 816-827.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



directamente constitucionales, ya que se ha superado la etapa en la cual funcionaba de manera preponderante como un tribunal de casación, atribuciones estas últimas que se confirieron a los colegiados de circuito, y cuyo número se ha incrementado de manera constante en toda la República.”¹⁶

Con relación a este comentario, efectivamente el Poder Judicial logra su independencia plena, ya que desde la etapa post revolucionaria hasta 1995, el mismo había sido constantemente criticado por su cercanía con el Poder Ejecutivo lo que le restaba fuerza y reconocimiento social.

Hoy en día a través de las resoluciones promovidas mediante controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, entre otros, se ha fijado el posicionamiento del “buen derecho”, el “debido proceso”, y la interpretación de ley a favor de los ciudadanos; sin embargo, este último es un punto poco explorado con ausencia de un adecuado cuestionamiento al momento de su ejecución.

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se relacionan son el 94 (SCJN) y 99 (TEPJF).¹⁷

Cabe hacer una reflexión que el estudioso alemán Jürgen Habermas realiza en su libro de “Facticidad y Validez”, presenta un estudio sobre la jurisprudencia y el papel que realiza el Tribunal Constitucional alemán, quien al resolver sobre los conflictos e interpretación de los distintos ordenamientos, corre el riesgo de “judicializar al Poder Legislativo”¹⁸. Aplicándolo al caso mexicano, existen algunos criterios jurisdiccionales que han obligado a rehacer disposiciones normativas, con lo que puede ser aplicable dicha visión.

1.6. Los organismos autónomos en la Constitución

Los organismos constitucionalmente autónomos en México, han surgido como una consecuencia sociológica de los movimientos sociales, es decir la

¹⁶ Ídem. (Fix-Zamudio y Valencia Carmona, 2005:816-827)

¹⁷ Cfr. Artículos 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019.

¹⁸ Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*. Cuarta edición. Editorial Trotta. Madrid, España. 2005. p. 243.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



sociedad ha presionado para la creación de reformas que favorezcan a la población.

Lo anterior, es una condición social prevista por el filósofo griego Platón en su obra “Diálogos”, donde se cuestiona si las leyes fueron creadas por los poderosos para dominar a los ciudadanos, o al revés, es la población quien impulsa las leyes para protegerse de los poderosos.¹⁹ Para México éste cuestionamiento representa el surgimiento de entidades como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y recientemente el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Sobre el origen de los órganos constitucionales autónomos, señalan Carbonell y Salazar que surgen a partir de la Segunda Guerra Mundial, refiriendo que, aunque ya fueron teorizados por George Jellinek por Santi Romano desde finales del siglo XIX, *“La existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes [...]”*²⁰

Estos autores también comentan:

*“Una lectura completa y correcta del texto constitucional nos lleva a la conclusión de que en la actualidad la división de poderes se ha enriquecido, porque en la carta fundamental no solamente se reconoce al poder ejecutivo, legislativo y judicial, sino también a los llamados “órganos constitucionales autónomos. Aunque dichos órganos quizás no son poderes, en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen asegurada, por mandato directo del texto constitucional, una serie de atribuciones y funciones relevantes.”*²¹

Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona en su obra “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”, después de hacer un estudio sobre la vigencia de la Teoría de la División de Poderes de Locke y retomada después por Montesquieu, señalan que la misma no es estática sino dinámica en el

¹⁹ Platón. *Diálogo*. Edición de Patricio Azcarate. Madrid, España. 1871 p. 39

²⁰ *Ibid.* p. 55.

²¹ *Idem.*



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



siguiente sentido: “La División de Poderes en su sentido actual tiene que incorporar en su marco teórico a nuevas realidades políticas y los llamados órganos constitucionales autónomos.”²²

Es así que encontramos al Instituto Federal Electoral (Art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Art. 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y al Banco de México, inscritos como órganos autónomos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los citados autores sustentan la existencia de los organismos: “*existen razones de más en la teoría y en la práctica que hacen necesaria su acentuada autonomía*”.²³

En este sentido Jaime Cárdenas Gracia afirma:

*“La realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de algunos poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros “poderes” sociales, políticos y económicos: partidos políticos, iglesia, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales. Entre los Órganos Constitucionales Autónomos que contempla para nuestro país están: El Tribunal Constitucional, el Órgano Electoral, el Ombudsman, el Tribunal de Cuentas y Contraloría, el Banco Central, el Ministerio Público, el Consejo general de la Judicatura, el órgano de control para los medios de comunicación, el órgano de información y el órgano para el federalismo.”*²⁴

Por su parte Miguel Carbonell y Pedro Salazar, señalan que son cuatro los órganos autónomos, antes mencionados IFE, CNDH, Banco de México y agregan a los “Tribunales Agrarios (Art .27)”.²⁵

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia en su Tomo II de la “Serie de Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano habla de los órganos

²² *Ibíd.* p. 413.

²³ *Idem.*

²⁴ Cárdenas, Jaime. *Una Constitución para le Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1996. P. 243.

²⁵ (Carbonell y Salazar, 2006:55)



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



autónomos. Citando a Fix-Zamudio, Caballero Ochoa y Cárdenas Gracia, al referirse al Banco de México, al Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señalan:

“Todos ellos pertenecen al Estado –en esto se basa su autonomía- y gozan de un rango similar al de los poderes, lo que no ocurre con las universidades autónomas y los partidos políticos. Su misión principal radica en atender las necesidades totales para la vida del Estado y de la sociedad en general. Por tanto, su creación particularmente en lo que respecta a México, ha obedecido a la necesidad de satisfacer demandas sociales; en absoluto han alterado la tradicional doctrina de la división del poder en tres órganos primarios.”²⁶

El Constitucionalista Manuel García Pelayo en su libro “Derecho Constitucional Comparado” establece las características de los órganos autónomos, retomando lo dicho por Carbonell y Salazar:

“1. Configuración inmediata por la Constitución, esto significa que es el propio texto constitucional el que prevé su existencia y no se limita simplemente a mencionarlos, sino que determina su composición, los métodos de designación de sus integrantes, su status institucional y sus competencias principales.

Una segunda característica de estos órganos es que resultan centrales para la configuración del modelo de estado, en este sentido, se vuelven necesarios e indefectibles ya que si desaparecieran se vería afectado el sistema constitucional en su conjunto.

Una tercera característica es que estos órganos participan en la dirección política del estado, es decir, inciden en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate.

Los Órganos Constitucionales Autónomos se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales. Esto significa que no se pueden adscribir orgánicamente a ninguno de esos poderes: no forman parte de la administración pública, (en ninguna de sus variables) ni del Poder legislativo, ni tampoco del Judicial. Esta independencia orgánica se manifiesta no solamente a través de la ausencia de controles burocráticos externos, sino también a través de la existencia

²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano Tomo II. SCJN. México. 2005 pp. 121 y 122.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



de una cierta autonomía financiera o garantía económica a favor del órgano constitucional [...]

Otra característica de estos órganos, derivada justamente de su no incorporación orgánica dentro de ninguno de los tres poderes tradicionales que se acaban de señalar en el punto anterior es que tienen “paridad de rango” con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos.”²⁷

No hay que confundir a los Órganos Constitucionales Autónomos con los Órganos Auxiliares, por ejemplo, del Poder Legislativo, el Órgano Superior de Fiscalización de la Federación (Art.79 Const.); del Poder Judicial tenemos al Consejo de la Judicatura Federal (Art. 100 Const.) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Art. 99 Const.).

La Constitución es el documento rector que otorga atribuciones al Estado, para ejercer legal y legítimamente actos públicos de gobierno y ejercer las mejores condiciones de vida y generar el bien común.

Es claro que la Teoría del Federalismo ha evolucionado y reconocido a los Organismos Constitucionalmente Autónomos, es así el caso de la aplicación del Federalismo en México, por ello, en ese sentido es importante valorar la creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Leyes, que sea parte del propio Poder Legislativo, como organismo auxiliar de la Junta de Coordinación Política.

1.7. Formas de Gobierno

En este tenor, cabe puntualizar cual es la conceptualización aplicable en México para los términos “poder”, “poder público” y los principios relativos a las “formas de gobierno”

a) Definición de Poder

Ricardo Uvalle lo define de la siguiente manera:

“El Poder como relación social, es objeto de disputas que no descansan. Desde la perspectiva de la razón del Estado, el Poder es la suma de fuerzas que tienen su origen en la composición de intereses contrapuestos que viven en condiciones de

²⁷ *Op cit. Ibíd. p. 57.*



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



carácter histórico en la vida misma del Estado. Toca dotarse de los medios que le permitan luchar con eficacia ante sus rivales para no perderlo.”²⁸

b) Definición de Poder Público

“No es un poder soberano, como equivocadamente, en nuestro concepto, lo han reputado algunos tratadistas [...] El Poder Público debe someterse forzosamente al orden jurídico fundamental del cual deriva. Este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder”.²⁹

c) Formas de Gobierno en México

Es importante precisar lo que Fix–Zamudio y Valencia Carmona refieren:

“Los términos Estado y gobierno se emplean a veces como sinónimos, no son en forma alguna equivalentes, sino en su sentido recto designan realidades distintas, aunque complementarias. Se impone por ello deslindar ambos términos; partiremos de la consideración que el Estado es un término muy genérico y que designa a la totalidad de la comunidad política, en otras palabras al conjunto de instituciones y personas –gobernantes y gobernados- que forman una sociedad jurídicamente organizada sobre un espacio geográfico determinado; el vocablo Gobierno, en cambio, es mucho más restringido, comprende solamente la organización específica de los poderes constituidos al servicio del Estado, mismos que son principalmente los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”³⁰

Según Henry Pratt, Gobierno, es:

“La encarnación personal del Estado. El Estado en Acción. Con frecuencia se confunde gobierno, con “forma de gobierno”. Correctamente interpretado, el gobierno puede cambiar sin ningún cambio en la forma de gobierno, como en general sucede en la administración de las sociedades democráticas o republicanas en el momento de cada elección periódica. De manera análoga un gobierno puede, en teoría, ser derrocado, por “la fuerza o la violencia” sin cambio en la forma de gobierno u organización del Estado”³¹.

1.7.1. Monarquía

De Pina, la define como:

²⁸ Uvalle, Ricardo. La Teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública. Segunda Edición. México. 1993. p. 304.

²⁹ *Ibíd.* p. 256.

³⁰ *Ibíd.* p. 243.

³¹ Pratt Faichild, Henry. Diccionario de Sociología. Cuarta edición. Fondo de Cultura Económica. México. 2007. p. 132.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



“[...] Forma de gobierno caracterizada por la atribución a una persona la jefatura del Estado de acuerdo a las normas de sucesión hereditaria, establecida en relación con los miembros de una determinada dinastía o (en ciertas épocas) por elección entre los de la nobleza, por los nobles.”³²

Otra definición similar es:

“[...] Forma de gobierno o de Estado, según las épocas en la cual la magistratura suprema de la organización política tiene un carácter no representativo y corresponde a una sola persona –rey o príncipe- llamada a su función con carácter vitalicio, generalmente por la ley de herencia y a veces por elección o designación, exenta de responsabilidad.”³³

En otras palabras, *“Consiste en una forma de gobierno donde el Jefe del Estado encarna de manera dinástica en una persona, que ejerce el cargo durante toda su vida y se haya revestido de una posición mayéutica.”³⁴*

Históricamente se sabe que la monarquía trascendió con una presencia política teocrática, absoluta, constitucional, parlamentaria y en algunos casos republicana.

La Monarquía Teocrática. *“Hace aparecer al Rey como una divinidad [...] En la fase feudal el monarca es el propietario de Estado”³⁵.*

La Monarquía Absoluta. Quien mejor la describe es sin duda Nicolás Maquiavelo menciona que: *“Todos los Estados, todas las denominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados.”³⁶*

Fix-Zamudio y Valencia Carmona, hacen la aclaración sobre el concepto de República expresado por Maquiavelo, considerando que para la época

³² De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Vigésima sexta edición. Porrúa. México, 1998. 373.

³³ Fundación Tomas Moro y Espasa. *Diccionario Jurídico*. Editorial Espasa. Madrid, España, 1999. p. 651.

³⁴ *Ibíd.* p. 271.

³⁵ *Ibíd.* p. 272.

³⁶ Maquiavelo, Nicolás. *El príncipe*. *Grandes de la Literatura*. Editores Mexicanos Unidos, S.A. México. 2017. p. 41



referida este concepto no había madurado lo suficiente, por lo que la mejor forma de definir la monarquía absoluta es:

*“El rey primero entre los iguales, quiere ser el único, gradualmente va dominando a la nobleza, a la iglesia y otros grupos hasta erigirse en el supremo, en el soberano”.*³⁷

Un ejemplo sobre este tipo de monarquía es el encarnado por el Rey Francés Luis XIV quien se denominaba como “*El Estado Soy Yo*”.

Según Fix-Zamudio y Valencia Carmona “*un ejemplo clásico del Estado Unitario era la Monarquía Absoluta y Centralizada que ejercía la Corona Francesa que perduro hasta la Revolución y se consolidó con la Constitución en 1799*”³⁸

En conceptualización de la Fundación Tomás Moro y Espasa la monarquía constitucional y parlamentaria se define como:

*“La Monarquía Constitucional. Representa un primer paso en esta pérdida de poderes efectiva del Rey; el Monarca, como los demás órganos del Estado, ostentan los poderes que le confiere la Constitución, ya no son ilimitados, aunque sí muy extensos; el Rey es la cabeza del Poder Ejecutivo y los Ministros son responsables ante él.”*³⁹

La Monarquía Parlamentaria. *Es una Monarquía constitucional, puesto que el Rey solo tiene los poderes que la Constitución le otorga, pero además, los poderes son meramente formales y simbólicos, el poder autentico se distribuye en los órganos del Estado: parlamento, gobierno, jueces.”*⁴⁰

1.7.2. República

Si bien es cierto el concepto República era utilizado desde las épocas de Maquiavelo, Bodino y otros, tardó en consolidarse, ya que, en un inicio fue definido como la antítesis de la monarquía, evolucionando el concepto hasta definirse como la forma de gobierno en la que “*El jefe del Estado ejerce una*

³⁷ *Ibíd.* p. 272.

³⁸ *Ibíd.* p. 253

³⁹ *ídem.*

⁴⁰ *Ibíd.* P. 651.



magistratura electiva, temporal, responsable y predominantemente coordinadora de los órganos públicos”.⁴¹

De Pina, define la República como la “forma de gobierno de tipo democrático, en la que el Jefe del Estado es elegido por los ciudadanos con carácter temporal, ejerciendo su cargo en representación del pueblo.”⁴²

Ignacio Burgoa la señala, “como forma de gobierno en la que el Titular del Órgano Ejecutivo Supremo del Estado es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir su cargo, por propia selección o decisión, a la persona que le suceda.”⁴³

a) República Democrática

“El origen de la investidura de los titulares de los órganos primarios del Estado es la voluntad popular mayoritaria, sin distinción clasista alguna, y la cual participan directa o indirectamente en la expresión de voluntad estatal [...] la República democrática en directa y representativa, siendo esta última (SIC) por imperativos de carácter factico la que opera en los Estados Modernos.”⁴⁴

b) República Aristocrática

“No es el pueblo en general de quien deriva la asignación de los titulares de los órganos primarios del Estado ni el que directa o representativamente interviene en la externación (SIC) de la voluntad estatal. Sino determinadas clases o grupos sociales de diferente contextura.”⁴⁵

c) República Presidencialista

El primer sistema presidencialista refiere Jorge Carpizo Mac Gregor, en su obra “El Presidencialismo Mexicano”:

“[...] lo encontramos en la Constitución Norteamericana de 1787. Esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones de Poderes Ejecutivo y Legislativo, que dio como resultado el Régimen Presidencial; por esta razón se ha

⁴¹ *Ibíd.* p. 271.

⁴² *Ibíd.* p. 441.

⁴³ *Ibíd.* p. 386.

⁴⁴ *Ibíd.* p. 387.

⁴⁵ *Ídem.*



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



considerado a la Constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico puro por antonomasia.”⁴⁶

Lo define De Pina, como:

“El sistema de organización de gobierno Republicano en el que el Jefe del Estado, Presidente de la República elegido por sufragio directo, asume el Poder Ejecutivo con la colaboración de los Secretarios de Estado, funcionarios designados libremente por él ante quien responden de su gestión, no encontrándose sujetos a la fiscalización de las cámaras legislativas [...] En el sistema Presidencialista las atribuciones del Presidente son amplísimas, al extremo de que se ha podido decir que ellas lo constituyen en el poder decisivo de la República.”⁴⁷

Otra definición: *“Se caracteriza porque el Jefe del Estado –Presidente de la República- desempeña el Poder Ejecutivo de manera real y efectiva, siendo al mismo tiempo el Jefe de Gobierno”.*

*“En el régimen presidencialista, la División de Poderes impera, es decir el Legislativo y el Judicial están separados del Ejecutivo, este último es “monocéfalo”. “En el régimen presidencial el Presidente es a la vez Jefe del Estado y Jefe de Gobierno y ejerce su poder sea directamente o a través de sus Secretarios de Estado”.*⁴⁸

Nuestro país, a partir del año 2000 venía ejerciendo un fuerte presidencialismo, sin embargo, la alternancia ha robustecido al Congreso, incluso, se han impulsado diversas propuestas de hacer un régimen semi-parlamentario, con un Jefe de Gabinete, lo que en la práctica ha modificado el esquema que durante 75 años prevaleció en México.

d) República semi-presidencialista

⁴⁶ *Ídem.*

⁴⁷ *Ibíd.* p. 415.

⁴⁸ *Ibíd.* p. 651.



“El Poder Ejecutivo es bicéfalo: un Presidente de la República elegido directamente por el pueblo, con poderes más o menos amplios, pero reales y efectivos, y un gobierno que surge del Parlamento.”⁴⁹

e) República Parlamentaria

El mismo diccionario jurídico, señala que es un régimen de colaboración de los poderes, especificándose: *“En su versión más pura la Presidencia de esta Republica es un “pouvoir neutre” un órgano con poderes formales y simbólicos sumamente limitados, salvo la naturaleza del cargo, apenas puede diferenciarse de la monarquía parlamentaria.”⁵⁰*

1.7.3. Parlamentarismo

De Pina, lo define como:

“Forma de gobierno en la que los Ministros que lo integran necesitan para el desempeño de sus cargos de la confianza del Jefe del Estado (monarca) y la del Parlamento, conjuntamente, por lo que la falta de cualquiera de ellos es motivo bastante para determinar su dimisión.”⁵¹

Los Parlamentos se clasifican en unicamerales, bicamerales y pluricamerales. Bicamerales.- *“Cuando ambas cámaras tienen poderes iguales.”⁵²*

Para Fix-Zamudio y Valencia:

“Existe en el Régimen Parlamentario una relación muy estrecha entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, es un “ejecutivo dual o bicéfalo. Se entrega el Poder Ejecutivo en un régimen parlamentario a dos órganos diferentes en funciones: el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.

Al Jefe de Estado se le designa por un lapso prolongado, puede ser un Rey o un Presidente de la República. Desempeña un papel esencialmente honorífico.

Con relación al Jefe de Gobierno, es el denominado Primer Ministro tiene en sus manos el poder político efectivo y la administración del país.”⁵³

⁴⁹ *Ibíd.* p. 876.

⁵⁰ *Ídem.*

⁵¹ *Ibíd.* p. 395.

⁵² *Ibíd.* pp. 719-720-

⁵³ *Ibíd.* 276.



Una característica importante dentro de la forma de gobierno parlamentaria es que todos los miembros del gabinete, deben ser miembros del Parlamento y este a su vez supervisa las acciones del Jefe de Gobierno.

1.7.4. Centralismo

De Pina lo define:

“Como un sistema político-administrativo en el que la gobernación del Estado se encuentra confiada a una organización unitaria, que asume no solo las atribuciones necesarias para las gestiones de los intereses generales del país, sino también aquellas otras que, naturalmente, deben quedar confiadas a los órganos locales, a los que se les niega toda autonomía.”⁵⁴

Para Burgoa, es la *“forma de Estado que tradicionalmente se ha opuesto al régimen federal. El estado central o unitario no da grados de autonomía de las respectivas estructuras gubernativas.”⁵⁵*

1.7.5. Federalismo

Burgoa lo define como: *“Corriente política que propugna en la historia de Mexicano la implantación del régimen federal frente a su adversaria que fue la centralista”.*⁵⁶

En términos similares De Pina, refiere: *“Doctrina que afirma la convivencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto de competencias.”⁵⁷*

a) Federación

Para Ignacio Burgoa, el término:

“[...] proviene etimológicamente de la palabra federación, implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo Foedus. Foederare equivale, pues a unir, a ligar o componer [...]

⁵⁴ *Ibíd.* p. 150.

⁵⁵ *Ibíd.* p. 74.

⁵⁶ *Ibíd.* p. 407.

⁵⁷ *Ibíd.* p. 287.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



Debe concluirse que un Estado federal es una entidad que se crea a través de composición de entidades o Estados que estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.

Por ello la conformación de un Estado federal lleva tres etapas:

- a) La independencia previa de los Estados.
- b) La alianza que concertan entre sí.
- c) La creación de una nueva entidad distinta.

Federación equivale al Estado Federal, y por incorrecta sinonimia, se le suele identificar con la misma República.”⁵⁸

De acuerdo con Fix-Zamudio y Valencia Carmona, en la Federación:

*“[...] los Estados que se asocian pierden su soberanía a cambio de cierta autonomía interior. En torno a esa autonomía gira precisamente el sistema federal, ciertamente se establece el Poder Central, pero también se concede a los estados o entidades que integran la Federación, autonomía para dictar sus propias leyes y para erigir sus propias autoridades; desde luego la autonomía está limitada a las prescripciones del pacto federal.”*⁵⁹

En una posición similar se coloca Ignacio Burgoa al referirse a las Entidades Federativas, en el sentido siguiente: *“los Estados miembros, como personas morales de derecho público no son soberanos, ni libres, ni independientes, sino simplemente autónomos, en cuanto a que su orden jurídico no es condicionante de su régimen anterior sino condicionado”*.⁶⁰

De manera muy sencilla, la podemos definir como *un sistema de organización política en el cual, Entidades y Municipios tienen atribuciones y competencias debidamente establecidas en la Constitución y se unen libremente, para formar un solo Estado (Federación) con el propósito de alcanzar el bien común para todos los pobladores.*

⁵⁸ *Ibíd.* p. 407.

⁵⁹ *Ibíd.* p. 250.

⁶⁰ *Ibíd.* p. 140.



La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



No debemos perder de vista que este concepto ha evolucionado en algunos países europeos, hacia los “regionalismos” que son considerados, como una forma intermedia entre el Centralismo y el Federalismo.

Bibliografía

- Berrones, R. U. (1993). *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*. Plaza y Valdés.
- Burgoa Orihuela, I. (1997). *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa Hermanos.
- Carbonell, M., & Salazar, P. (2006a). *División de poderes y régimen presidencial en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carbonell, M., & Salazar, P. (2006b). *División de poderes y régimen presidencial en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cárdenas Gracia, J. F. (1996). *Una constitución para la democracia: Propuestas para un nuevo orden constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, J. (2002). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI.
- Constitución de Apatzingán.*, (1814).
- Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz).*, (1812).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*, (1917).
- de Pina Vara, R. (1998). *Diccionario de derecho*. Editorial Porrúa.
- Fairchild, H. P. (2007). *Diccionario de sociología*. Fondo de Cultura Económica.
- Fix-Zamudio, H., & Valencia Carmona, S. (2005). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Editorial Porrúa.
- Fundación Tomás Moro y Espasa. (1999). *Diccionario jurídico Espasa*. Espasa Calpe.
- García Pelayo, M. (1999). *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial.
- Habermas, J. (2005). *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Maquiavelo, N. (2017). *El Príncipe* (Vol. 2017). México: Editores Mexicanos Unidos, S.A.



*La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y
Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión*



- Montesquieu, C. de S. (1958). *Del espíritu de las leyes*. Villalpando.
- Platón. (1871). *Diálogos de Platón*. Ediciones Ibéricas y L.C.L.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005). *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Valadés, D. (1998). *El control del poder*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.



*La Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y
Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión*



Capítulo Segundo

CAPÍTULO SEGUNDO ACERCA DE LA EVOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

La libertad del hombre en sociedad consiste en no verse sometido más que al poder legislativo, establecido en común acuerdo en el Estado y en no reconocer ninguna autoridad ni ninguna ley, fuera de las creadas por ese poder.

John Locke, ilustre pensador.

SUMARIO: 2. Definición del Poder Legislativo; 2.1. Definición del Derecho Parlamentario; 2.2. Fuentes del Derecho Parlamentario; 2.3. La Función del Derecho Parlamentario; 2.4. Fuentes Históricas del Derecho Parlamentario; 2.4.1. Fuentes Jurídicas del Derecho Parlamentario; 2.4.2. La Función Legislativa; 2.5. Origen Jurídico en México de la Función Legislativa y del Derecho Parlamentario; 2.5.1. El Derecho Legislativo en la Colonia; 2.5.2. Época Independentista; 2.5.3. Constitución de Cádiz 1812; 2.5.4. Constitución de Apatzingán de 1814; 2.5.5. Bases Constitucionales de 1822; 2.5.6. Constitución de 1824; 2.5.7. Constitución de 1857; 2.5.8. Constitución de 1917; 2.6. Principios del Derecho Parlamentario; 2.6.1. Definición de Principios; 2.7. Parlamentarismo; 2.7.1. Naturaleza Histórica de las Funciones del Parlamento; 2.7.2. Naturaleza Jurídica de las Funciones del Parlamento; 2.8. Definición de un Parlamentario; 2.9. El Sistema Bicameral en México; 2.9.1. Evolución Histórica y Jurídica.

2. Definición del Poder Legislativo



El Poder Legislativo, cuyo antecedente formal, lo encontramos en el Parlamentarismo Británico, basando sus principios en la sujeción de todos los sujetos, poderes y el Rey mismo, ante el poder supremo pero no absoluto del Parlamento, con la finalidad de que las leyes se promulgaran de acuerdo con las reglas propias de la legislatura, ejerciendo una limitante relacionada con la libertad, igualdad y la separación de poderes, fundamentado en que la ley debe de respetar y tratar de forma igualitaria a todos los ciudadanos, para que no sean mermados sus derechos o favorecidos.

El poder debe residir en el consenso del pueblo, por medio del establecimiento del poder legislativo, fundamentalmente como un elemento que genere consenso en los individuos, en una división orgánica que genere legitimidad del estado constitucional.

El Poder Legislativo en palabras de Luis. A Herrera Orellana, en su obra *El poder legislativo y sus funciones en democracia*, señala que, por definición, “la rama del Poder Público que elabora las leyes. Es aquella parte del Estado con potestad de regular, en nombre del pueblo, los derechos y las obligaciones de sus habitantes, en consonancia con las disposiciones constitucionales que



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión condicionan el ejercicio de esa potestad, cuyo ejercicio está investido de una incuestionable autoridad que deriva de ser la expresión y representación de la voluntad popular. Este poder se ejerce a través de asambleas, entre cuyos integrantes suelen encontrarse como figuras más importantes a los senadores y a los diputados”.⁶¹

Para complementar el análisis, es imperativo estudiar lo que Ignacio Burgoa propone con respecto al poder legislativo, señalando lo siguiente:

“Si el poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por en, en la elaboración de leyes. El concepto de “ley”, cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad. La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean. De ahí que un órgano llamado “legislativo” puede desempeñar el poder legislativo mediante la expedición de leyes o el poder administrativo o el jurisdiccional según sean los actos que realice conforme a su competencia constitucional. A través de esta consideración se corrobora lo indebido o incorrecto de la identificación entre el órgano y el poder, pues sería absurdo que el “poder legislativo” como función “ejerza” los otros dos poderes o viceversa.”⁶²

El mismo Burgoa continúa:

“Ahora bien, en un régimen federal, como el nuestro, se suele hablar de dos tipos de poderes: el que corresponde a la Federación y el que atañe a las entidades federativas. Esta división es jurídicamente inadmisibile. Lo que sucede es que dentro de dicho régimen opera un sistema de distribución competencial entre las autoridades federales y las de los Estados miembros en lo que concierne al ejercicio

⁶¹ Herrera, Luis. *El poder legislativo y sus funciones en la democracia. Venezuela. 2015. p. 5.*

⁶² Ídem.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

de los consabidos poderes, fincado en el principio que enseña que las atribuciones que la Constitución no concede expresamente a las primeras se entienden reservadas a las segundas y que se contiene en el artículo 124 de nuestra Ley Suprema. Conforme 'a él, y tratándose específicamente del poder legislativo, la Constitución las materias sobre las que el Congreso de la Unión tiene la facultad para desempeñarlo, es decir, para elaborar leyes, incumbiendo a las legislaturas locales ejercerlo en las demás. Ambos tipos de órganos legislativos despliegan una misma función dentro de un cuadro competencial diferente, sin que ello implique que existan dos especies de poderes, sino dos clases de entidades, la federal y las locales, en quienes se deposita racione materiae. Claro está que si se confunde, como sucede frecuentemente, el poder con el órgano que lo ejerce, puede incorrectamente hablarse de "poder legislativo federal" y "poder legislativo local", locuciones que, según hemos afirmado reiteradamente, entrañan un despropósito jurídico."⁶³

Siguiendo este razonamiento del Dr. Ignacio Burgoa, se hace evidente que en la "Teoría del Federalismo Mexicano", se reconocen tres ámbitos de gobierno, incluyendo al Municipio, mismo que tiene sus atribuciones perfectamente definidas en el artículo 115 constitucional, dentro de ellas las de emitir disposiciones normativas, pero no legislativas, siendo una contradicción que no favorece a una equidad de carácter federalista.

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se relacionan con el tema en consideración son: para la Cámara de Diputados Art. 50, 51, 52, 53 y en Atribuciones los 73, 74. Para la Cámara de Senadores, 56, 57, 58, 59, 60 y Atribuciones. 73 y 76.

Burgoa concluye en:

"Que no todo acto del órgano legislativo es una ley, a pesar de que tenga esta denominación. Así, las leyes privativas cuya aplicación prohíbe el artículo 13 constitucional, en sustancia no son sino actos administrativos de dicho órgano, es decir, meros decretos, pues rigen únicamente al caso o casos concretos y particulares que prevén, sin que su imperio normativo se extienda fuera de ellos. Por ende, aunque una ley privativa se proclame a sí misma "ley", sólo tiene esta

⁶³ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano. Decimoprimer edición. México, Porrúa. 1997. pp. 609-627.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

naturaleza formalmente considerada, sin serlo material, intrínseca o jurídicamente.”

“En otras palabras, las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales que integran el derecho positivo y cuya creación es el objeto inherente al poder o actividad legislativa, pueden emanar no sólo del órgano legislativo propiamente dicho, sino también de otros en quienes por excepción o temperamento se deposita constitucionalmente.”

2.1. Definición del Derecho Parlamentario

Silvano Tosí, define al derecho parlamentario como:

“el conjunto de relaciones político jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento”⁶⁴.

Sin embargo, para Fernando Santaolalla el derecho parlamentario es:

“conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”⁶⁵.

Santaolalla precisa sobre dicha institución de forma democrática y libre haciendo referencia al derecho parlamentario como el derecho constitucional que existe tanto en los regímenes presidenciales como en los parlamentarios.

Francisco Berlín Valenzuela ha definido acertadamente al Derecho Parlamentario como:

“el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político”⁶⁶.

Otra definición sobre el Derecho Parlamentario lo encontramos con la autora Susana Thalía Pedroza de la Llave quien lo menciona que es:

⁶⁴ Tosi, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Porrúa. México. 1996

⁶⁵ Santaolalla, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 29.

⁶⁶ Berlín Valenzuela, Francisco. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, México. 1998. p. 244.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“la rama, sector o disciplina que se refiere al estudio o regulación de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones de la institución representativa de cada país o Estado, llámese Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta o Poder Legislativo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales.”⁶⁷

De acuerdo a lo anterior, el Derecho Parlamentario es una rama del Derecho Constitucional *que se encarga de estudiar la estructura, funcionamiento de las Asambleas o Parlamentos, así como regular las relaciones intraórganicas con la función ejecutiva y judicial para lograr los fines del Estado. Por ello que su campo de estudio es amplio tanto constitucional y administrativamente y sus fuentes de origen no solamente emanan de la legislación, sino de las prácticas parlamentarias que han sido reguladas, así mismo de los usos y costumbres de los legisladores.*

2.2. Fuentes del Derecho Parlamentario

Para entender el Derecho Parlamentario es necesario conocer sus fuentes y su naturaleza.

“Las fuentes del derecho son en general las formales, las materiales o reales, y las fuentes históricas. Las primeras se refieren a los procesos de creación y manifestación de las normas jurídicas: la legislación, la costumbre y la jurisprudencia, aunque también se incluye a la doctrina como fuente formal.

Se entiende por fuentes materiales o reales del derecho a las condiciones o circunstancias históricas, factores y elementos que se dan en cierta época, las cuales influyen en el contenido de las normas jurídicas”

“Las fuentes históricas se refieren a los documentos que contienen el texto de una norma o conjunto de normas jurídicas.” (Pedroza de la Llave, 2007:35)

“Una fuente importante para el desarrollo del derecho parlamentario es sin duda, el grado de participación social, así como el nivel de cultura política.”

“Los usos, prácticas o costumbres parlamentarias son fuentes del derecho parlamentario, consisten en la repetición de determinados comportamientos o actividades realizadas” por los Parlamentos o Asambleas.⁶⁸

⁶⁷ Pedroza De la Llave Susana Thalía. *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. UNAM. México. 2007. Pp. 28 y 31.

⁶⁸ *Ibíd.* pp. 36 y 40.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Es importante tener presente, que el parlamentario o legislador, es el más puro representante del pueblo, que acude a la Asamblea Popular, como portavoz de la voluntad y conveniencia de los ciudadanos que le dieron su voto, para que este hable, y proponga, lo que, a juicio de esos ciudadanos en su participación colectiva, manifiestan que requieren para regular o normar su quehacer cotidiano en sociedad y lograr el bien común.

2.3. La Función del Derecho Parlamentario

La función del Derecho Parlamentario es estudiar a estructura de las asambleas, su constitución e integración; el régimen de sus órganos de gobierno y grupos parlamentarios; reglamentos de procedimientos actuación y disciplina; relación entre las cámaras; organización interna y administración y las relaciones del Poder Legislativo con otros órganos y organismos del Estado

Pedroza de la Llave señala que la función parlamentaria es:

“la actividad propia del Congreso, que se traduce en diversas facultades que le permiten realizar actos de distinta naturaleza y que no necesariamente serán legislativos”

La función esencial del Derecho Parlamentario no solamente es la regulación de la creación de normas, sino también establecer las funciones de dirección política, es por ello que se establecen una serie de actos de control sobre el Poder Ejecutivo, donde las relaciones entre ambos poderes sean dentro de un marco de legalidad, respetando la esfera constitucional de dichos órganos en la función institucional.

El Derecho Parlamentario no solamente regula las funciones esencialmente legislativas, sino las funciones administrativas, jurisdiccionales, hacendarias, etcétera, comprendiendo facultades de control sobre el Ejecutivo en su respectiva esfera de competencia, con el objetivo de lograr un equilibrio entre poderes.”⁶⁹

2.4. Fuentes Históricas del Derecho Parlamentario

Las fuentes del derecho son comprendidas como las construcciones teóricas mediante las cuales se materializan las normas jurídicas. La constitución en nuestro país no se limita a enunciar las fuentes, si no que plantea una estructura del sistema en que tales fuentes se integran.

⁶⁹ *Ibíd.* p. 269.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

En este sentido se debe considerar cada una de las fuentes materiales o reales son las condiciones históricas que se dan en cierta época y momentos determinados que inciden en la creación y contenido de las normas jurídicas.

“El Poder legislativo, órgano legislativo, institución parlamentaria, o cuerpo colegiado, conocido con el régimen parlamentario con el vocablo de origen europeo “Parlamento”, en el presidencial como “Congreso” y en el directorio como “Asamblea”, surge en Inglaterra en el siglo XII, particularmente en 1154 bajo el reinado de Enrique II, denominándose Magnum Concillium y posteriormente, al unirse los vasallos de la Corona, se constituyó también el Commune Concillium. De 1154 a 1331 la institución parlamentaria británica fue a pesar de la existencia del Magnum Concillium y del Commune Concillium, unicameral, formalmente nace el Parlamento en 1215 con la Carta Magna de Juan Sin Tierra.

“En 1297 surge como primera función del Parlamento la presupuestaria, que consistía en la facultad de aprobar los tributos o asignaciones económicas del rey; posteriormente en el siglo XIV, aparecieron otras funciones que al igual que la primera, prevalecen hasta nuestros días; la legislativa, la jurisdiccional y la de control, contempladas formalmente en el siglo XVII por el Bill of Rights de 1689, documento que fue rebasado por la jurisprudencia emitida por los jueces a raíz del cambio de concepción del pacto entre el rey y el reino a las doctrinas del pacto social del iusnaturalismo puritano y de las doctrinas ilustradas de finales del siglo XVIII.”

“Es en el siglo XVIII con la Constitución Norteamericana (1787) y con la Revolución Francesa, cuando se trastoca la forma de concebir las asambleas centrando toda su atención en la organización de un Estado liberal, debilitando aún más el absolutismo, con lo cual el Poder Legislativo, órgano legislativo o institución parlamentaria empieza a integrarse por eclesiásticos, abogados, militares, marinos, escritores, catedráticos incluso por artesanos, careciendo de preparación especializada y sin contar con bienes de capital; es decir que a partir de entonces este órgano se presentó ya como una institución de carácter representativo; ejemplo de ello es la integración de las Cortes(unicameral) que elaboraron la Constitución Española de Cádiz en 1812.”⁷⁰

Doctrinalmente “el derecho parlamentario encuentra su antecedente en el siglo XIX, en la obra compilada por Tomas Jefferson, en 1827, intitulada Manual

⁷⁰ *Ibíd.* pp. 17-19.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión del Derecho Parlamentario, analiza y resume las reglas que se observan en el Parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la proposición o discusión de los negocios, cuyo objetivo es poner a disposición de los nuevos representantes y senadores que ingresen al Congreso Norteamericano para que estos estén en capacidad de resolver los casos dudosos o difíciles.⁷¹

2.4.1. Fuentes Jurídicas del Derecho Parlamentario

Es importante referirse a las fuentes formales del Derecho Parlamentario empezando por la Constitución, la cual se ubica como criterio esencial de la validez de las normas en el sistema jurídico. Así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se caracteriza por ser una fuente del derecho.

*“La Constitución de un país estipulará la relación entre las distintas partes del sistema político tanto a nivel horizontal (un sistema presidencial o parlamentario) como a nivel vertical (un estado unitario o federal). Determinará la forma del poder legislativo (unicameral o bicameral); la Constitución por lo tanto establece el lugar del Legislativo en la estructura política formal de la nación”.*⁷²

*“La acción legislativa desarrollada por los parlamentos, debe ajustarse a reglas o normas técnicas en general, pero por lo que atañe al proceso de creación de las normas, su propósito al legislar debe ser el de interpretar la realidad para normarla elaborando leyes eficaces que garanticen su vigencia. De ahí que como expresa Meehan, citado por Berlín Valenzuela, la vigencia "requiere el acatamiento de determinadas reglas técnicas, en las etapas de preparación y emisión de la voluntad legislativa; la aplicabilidad, tener presente normas técnicas referidas a la necesaria publicación de los actos legislativos y, tanto la eficacia como la conveniencia, el cumplimiento de ciertos preceptos técnicos, referidos principalmente a su contenido y a su forma”.*⁷³

“Las fuentes formales del derecho parlamentario mexicano serán el proceso legislativo; la costumbre, práctica o hábito parlamentario; la jurisprudencia relativa a

⁷¹ Tomas Jefferson, en 1827, intitulada *Manual del Derecho Parlamentario*

⁷² (Norton, 2003:6 y 7), citado en ¿?

⁷³ *Ibíd.* p. 720.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

la institución representativa mexicana; así como la doctrina, siempre y cuando la disposición legislativa la hubiese tomado en consideración; mientras que las fuentes materiales o reales son las condiciones históricas que se dan en cierta época y momentos determinados ejemplo de ello, la colonización española, la independencia, el Maximato, la revolución mexicana de 1910, el neoliberalismo, etc. Las fuentes históricas se refieren a los documentos que contienen tales normas jurídicas; por ejemplo, el Diario Oficial de la Federación y el Diario de los Debates de cada una de las Cámaras: de Diputados y de Senadores.

Si nos referimos ampliamente a las fuentes formales del derecho parlamentario las cuales son las siguientes: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Reglamento para el Gobierno Interior Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Los usos, prácticas o costumbres parlamentarias.

*Jurisprudencia relativa a la materia.*⁷⁴

En acuerdo al pensamiento de Peter Haberle, el autor Georges Burdeau, sobre la creación y/o adecuación de la Constitución menciona que “es el pueblo quien genera sus leyes y sus instituciones”⁷⁵, estos dos elementos, si bien son teóricos, sociológicamente están sustentados, y en mi opinión pueden ser fuentes sociales que se transforman en jurídicas.

2.4.2. La Función Legislativa

Es importante precisar los conceptos de Derecho Parlamentario y la Función Legislativa, por un lado, el Derecho Parlamentario no solo se enfoca al procedimiento legislativo, sino que regula la organización interna de la institución representativa, en opinión de Lucas Verdú que es citado por Pedroza de la Llave, el Derecho Parlamentario se enfoca en tres aspectos distintos:

“El didáctico se presenta cuando el derecho parlamentario se imparte en cátedras universitarias, cursos, seminarios, coloquios, congresos, conferencias, diplomados, así como la producción de obras;”

⁷⁴ *Ibíd.*, pp. 35-37.

⁷⁵ *Burdeau, Georges. Tratado de Ciencia Política. Editions du Seuil. Francia. 1969. p. 207.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“El sistemático se presenta en el momento en que existe una sistematización orgánica de las figuras, órganos internos, instituciones, etc. Que comprenden las asambleas legislativas, las instituciones representativas u órganos o poderes legislativos, en nuestro caso particularmente, el Congreso de la Unión y sus Cámaras: de Diputados y Senadores...”

“El formal que se refiere que debe encontrarse en un texto único.”⁷⁶

La Función Legislativa tiene como finalidad primordial la creación de la ley, en tanto que el Derecho Parlamentario tiene como finalidad la regulación del procedimiento para que la ley entre en vigor, además de que es creadora del Derecho Objetivo del Estado, así como las normas que regulan la conducta de los individuos, la organización política y social.

2.5. Origen Jurídico en México de la Función Legislativa y del Derecho Parlamentario

La Constitución Mexicana está vigente desde 1917, es decir, hace más de 100 años, se caracteriza por ser una fuente del derecho y por ser una fuente del Derecho Parlamentario, la cual se integra por 136 artículos y 19 transitorios. Ésta ha sido reformada desde su origen en varias ocasiones al paso de los años, pero sobre todo en los momentos históricos de la vida nacional, que hasta hoy día son referentes del origen jurídico encaminado al desarrollo parlamentario y de la modernización legislativa en donde se sugieren adoptar nuevos métodos y procesos para responder a los desafíos de la sociedad actual.

Al revisar las instituciones constitucionales, sus diferencias y características singulares que existen entre cada una de ellas, en las diversas áreas normativas, en las prácticas, usos y costumbres socio políticas, y al examinarlas para reconocer las limitaciones que se han de superar y fortalecer en un sistema constitucional específico, tomando como referencia al Constitucionalismo Latino Americano; en el marco de la democracia garantizaremos la gobernabilidad, la cohesión y el logro a la integración de nuestro México, y así garantizaremos el perfeccionamiento de nuestro sistema constitucional actual y a futuro.

⁷⁶ *Op. Cit. Ibíd. p. 34.*



2.5.1. El Derecho Legislativo en la Colonia

“Las diversas formas legislativas que estuvieron en uso de en la época colonial, comprendían: pragmáticas, cédulas reales, autos, provisiones, cartas abiertas, reales ordenes, ordenanzas y autos acordados que consistían en lo siguiente:

Pragmática. - Resolución de su majestad impresa y publicada en materia simple con cierto respeto importante.

Cedula Real. -La provisión o despacho que expide el consejo concediendo alguna gracia y mandando lo conveniente en algún punto o dando cierta providencia útil al público. Se encabezan y firman los ministros.

Auto. -El decreto o determinación judicial dada que el juez en algún juicio civil o criminal.

Provisiones. -Los despachos y mandamientos que expiden los tribunales en nombre del rey, como son los Consejos y Chancillerías, ordenando se ejecute lo que en ellos se manda; se extienden o forman con toda la autoridad real, pues se imprime en ellos el sello de su majestad.

Carta Abierta. - Se entiende por todo despacho o comisión concedida en términos y clausulas generales, por lo cual se concede a uno cierta gracia o merced, hablándose generalmente y en todos aquellos que son capaces en el derecho de cumplimentarla.

Para la formación del derecho en México, las más importantes facultades de la Audiencia, era revisar y aprobar las ordenanzas que se daban las poblaciones, así como la de constituirse en Real Acuerdo para dictar todas las leyes que se considerasen necesarias para el gobierno de la colonia.”

En tal forma la audiencia, constituida en Acuerdo, presidida por el virrey, era el cuerpo legislativo supremo del reino. Sus determinaciones en tales casos se llamaban autos acordados, que a semejanza de las antiguas fazañas del derecho español, constituían reglas para lo futuro, con la diferencia de que la fazaña requería la aprobación del monarca, en tanto que el auto acordado tenia fuerza por sí y entraba en vigor desde luego, mandando solo aviso del mismo y sus motivos al monarca.

El cuerpo legislativo irradiaba de la facultad de la Audiencia para dictar leyes, en su torno, extendiese los cuerpos legislativos de los cabildos eclesiásticos y seculares y de las universidades y gremios, que tenían la facultad de formar sus ordenanzas, sujetas a revisión y aprobación de la Audiencia y a confirmación del virrey.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

A lo largo de la Colonia, nuestro derecho legislativo criollo, fue por ende, propiamente municipal haciendo excepción del Derecho peninsular emanado tardíamente de las Cortes, en las que participaron los diputados mexicanos.”⁷⁷

2.5.2. Época Independentista

“Ignacio López Rayón instaló en Zitácuaro, en agosto de 1811 la Suprema Junta Nacional Americana y elaboró los primeros “Elementos Constitucionales” tipificando al Derecho Legislativo como sigue:

Se adoptaría el Sistema Congresional representativo.

El Supremo Congreso adoptaría a su vez la forma unicamarista.

Constaría de cinco vocales.

Estos serían nombrados por las representaciones de las provincias.

Su elección, sería sucesivamente, de uno a cada año.

Las funciones de cada vocal durarían cinco años.

Se deformaba el verdadero ejercicio legislativo, al conferir al Congreso funciones exclusivamente deliberantes; en efecto se establecía que la iniciativa y derogación de las leyes, correspondería al Protector Nacional, quien debería presentarla o proponerla según el caso, ante el Supremo Congreso y que la decisión se reservaría a la pluralidad de votos de la Suprema Junta y no del propio Congreso.”⁷⁸

2.5.3. Constitución de Cádiz 1812

La Constitución de Cádiz de 1812, de manera sintetizada, basaba su legislación en el siguiente orden de ideas:

a) *“Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en elección indirecta de tercer grado, uno por cada setenta mil habitantes o fracción.*

b) *En consecuencia las Cortes eran asambleas representativas, deliberantes, con funciones legislativas y de sistema unicamarista.*

c) *Se autorizaban seis diputaciones provinciales para el territorio de la Nueva España.*

d) *Los diputados ejercían su cargo dos años, no podían ser reelectos para el periodo inmediato, eran inviolables por sus opiniones y en ningún caso podían ser reconvenidas por ellas.*

⁷⁷ Ochoa Campos, Moisés. *Derecho Legislativo Mexicano. Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLIII Legislatura, México. 1973. pp. 14-17*

⁷⁸ *Ibíd.* p. 17.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

El Derecho Legislativo que emanó de esta Constitución es el antecedente inmediato de las instituciones jurídicas del Poder Legislativo en México.

“La de recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y de la Regencia.”

“La de resolver cualquier duda sobre la sucesión de la Corona.”

“La de aprobar los tratados”

“La de fijar los gastos de la administración pública.”

“Entre otras de sus facultades figuraban las de intervenir en las materias: de contribuciones e impuestos, de examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, de aduanas y aranceles.”

“La formación de las leyes y su sanción.”

“Establecía la diputación permanente de Cortes, primer antecedente de la Comisión Permanente en el Congreso de la Unión.”

Se refería a las Cortes extraordinarias, primer antecedente de los periodos extraordinarios de sesiones del Congreso de la Unión.⁷⁹

Todos estos elementos permiten acercarnos al fenómeno del primer constitucionalismo, permitiendo centrar nuestra atención en los procesos internos y a los acontecimientos relevantes, por lo que impone la norma en el desarrollo constitucional posterior a la burguesía liberal.

Permite también la configuración de una nueva ciudadanía difundidas y expresadas por las instituciones, así como la expresión legal de los valores sociales, en un contexto donde la burguesía intenta imponer a la sociedad española tras la adquisición de la conciencia de clase, remontándonos a los hechos históricos que sucedían en la España recién liberada de la Francia en 1812, dando inicio a un consenso pacífico para hacer posibles las reformas políticas y sociales de las clases dominantes emergentes de la época y su empoderamiento influyendo en el desarrollo de la cultura jurídica española.

2.5.4. Constitución de Apatzingán de 1814

El Supremo Congreso Mexicano sesionó en Apatzingán el 22 de octubre de 1814; haciendo el decreto constitucional para la libertad de América Mexicana, con el

⁷⁹ *Ibíd.*, pp. 17-18.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión que se inicia nuestro Derecho Legislativo emanado de fuentes constitucionales nacionales.

Sus principios o elementos constitucionales, contuvieron la siguiente norma general:

Art.2º.” La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.”

El derecho legislativo mexicano quedo normado por los siguientes preceptos:

a)” La soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos.”

b) Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

c) Estos tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

d) El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad. Su elección será indirecta en tercer grado.”

“Las atribuciones del Congreso eran muy amplias y comprendían: elegir a los individuos del Supremo Gobierno y del Tribunal Superior de Justicia, nombrar a los altos funcionarios civiles y militares, examinar y discutir los proyectos de ley, sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas, decretar la guerra, crear tribunales, dictar ordenanzas para el ejército, decretar la guerra, arreglar los gastos del gobierno, examinar y aprobar las cuentas de recaudación, intervenir en materia de moneda, industria, sanidad, libertad de imprenta, etc.

“La propia Constitución de Apatzingán adopto el sistema congresional unicamarista, pero dadas las circunstancias del momento, ensayo una modalidad de régimen parlamentario, ya que del Congreso emanaba la elección del Ejecutivo que con el nombre de Supremo Gobierno, se componía de tres individuos, pero sin que estos fuesen elegidos del seno del propio Congreso.”⁸⁰

2.5.5. Bases Constitucionales de 1822

En la constitución de 1812 fueron confirmadas las siguientes características de derecho legislativo:

a) La soberanía nacional residía en el Congreso.

b) El Congreso se componía de una sola Cámara, integrada por diputados.

c) Los diputados representaban a la Nación Mexicana.

⁸⁰ *Ibíd. p. 19. (Ochoa,1973:18 y 19)*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

d) No conviniendo queden reunidos el Poder Legislativo, Ejecutivo y el Judicial declara el Congreso que se reserva el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión.”

“Se confirman las características fundamentales seguidas hasta entonces, en el sentido de dar forma a un sistema congresional unicamarista, en el que residía la soberanía nacional y desprendido del principio de la división de poderes.”

2.5.6. Constitución de 1824

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, fue nuestra primera carta de tipo federal y de sistema bicamarista.

La característica de la misma fueron las siguientes:

“Se divide el Supremo Poder de la Federación en un Congreso General. Este divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Las cualidades de los electores y la reglamentación de las elecciones, serán prescritas constitucionalmente por las legislaturas de los Estados.

La base general para la elección de diputados será la población.

El territorio que tenga más de cuarenta mil habitantes, nombrará un diputado propietario y un suplente que tendrá voz y voto en la formación de leyes y decretos.

El territorio que no tuviere la referida población, nombrará un diputado propietario y un suplente con voz, pero sin voto.

El Senado se compondrá de dos senadores de cada Estado.

Estos serán elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas.

Podrán presentar iniciativas de ley o decreto: los diputados y senadores, el Presidente de la República y las legislaturas de los Estados.

La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de las que versen sobre contribuciones o impuestos que son privativas de la Cámara de Diputados.

Todos los proyectos de ley o decreto se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras.

Se establece el procedimiento para la aprobación o reprobación de los proyectos de ley o de decreto.

Para la formación de toda ley o decreto, se requiere en cada cámara la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

Estos han sido los fundamentos para realizar las constituciones que han regido en nuestro país.”⁸¹

⁸¹ *Ibíd.* p. 24.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Con un periodo de vigencia de 1824 a 1835, esta constitución es resultado del movimiento independentista de la Constitución de Apatzingán en 1814 así como de la Constitución de Cádiz en 1812, derivado del derrocamiento del Primer Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide para evolucionar en lo que sería la primera denominación como “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, por medio del congreso constituyente instalado por el “Supremo Poder Ejecutivo” en el Acta Constitutiva de la época, para establecer los primeros puntos básicos con los que se organizaría la naciente república, así se progresaría en el tema de la soberanía y en la constitución de estados libres, soberanos e independientes.

Se implantó el sistema de federalismo en una República Representativa Popular, la cual estaba integrada por diecinueve estados, cuatro territorios dependientes del centro y el Distrito Federal (DF) actualmente Ciudad de México (CDMX).

Al igual que en la constitución de Cádiz la religión de la nación es la Católica, Apostólica y Romana, quedando protegida por las leyes con la prohibición de profesar alguna otra, según el artículo 3^o.⁸²

Conforme a lo que refiere el artículo 7, el Poder Legislativo se encuentra depositado en un Congreso constituido por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Libertad política y de imprenta en la federación y en los estados en el artículo 50 apartado 1.

Aparece en el artículo 74 la figura del presidente de los Estados Unidos Mexicanos como persona denominada para residir en el Poder Ejecutivo. Así como en el artículo 123 se estipula que el Poder Judicial reside en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito,

⁸² Cfr. *Constitución Política de la Monarquía Española, 1812.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

y el gobierno individual de los estados se conforma por tres poderes, constituidos en el artículo 157.

La Constitución de 1824 determinó los primeros pasos en relación al Supremo Tribunal Mexicano, para iniciar una línea estructurada en la vida política de México, influenciando la lucha por la libertad y la justicia a pesar de los antecedentes envueltos en un esquema de intereses de unos cuantos, cediendo a un significativo avance que daría paso a la Constitución de 1836.

PERIODO CONSERVADOR		
BASES CONSTITUCIONALES DE 1822	CONSTITUCION DE 1836	BASES ORGANICAS DE 1843
El ejercicio del poder Legislativo residirá en un Congreso de representantes de la Nación, dividido en dos Cámaras; una de diputados y una de senadores, la ley constitucional establecerá los requisitos que deben tener los electores y elegidos y todo lo relativo a la organización esencial y la órbita de atribuciones de las Cámaras	El Supremo Poder Conservador podrá: <ul style="list-style-type: none"> • Declarar la nulidad de una ley o decreto, cuando sean contrarios a la Constitución. • Declarar a pedimento del Legislativo o de la Suprema Corte la nulidad de los actos del ejecutivo cuando sean contrarios a la Constitución. • Declarar, a pedimento del Congreso General, la incapacidad física del Presidente de la República • Restablecer constitucionalmente a los poderes, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República. • La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes y se renovaba cada dos años. • La Cámara de Senadores se formaba de sesenta y tres individuos, eligiéndose dos tercios por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por la Cámara de diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.
Se establece el Supremo Poder Conservador, que se colocara por encima de los tres poderes clásicos.	Las facultades del Congreso General eran muy limitadas en cuanto a las materias sobre las que se podía legislar.	Correspondía la iniciativa de leyes al Presidente de la República, a los diputados y a las Asambleas Departamentales, en todas las materias y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Fuente: Elaboración propia con datos recuperados de Moisés Ochoa Campos, Derecho Legislativo Mexicano. Págs.29-33⁸³

2.5.7. Constitución de 1857

“Para la Constitución de 1857, como lo venía asentando nuestro derecho legislativo, los Poderes de la Unión eran los órganos del ejercicio de la soberanía popular en lo

⁸³ *Ibíd.* pp. 29-33.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

que corresponde a la nación, así como los poderes de los Estados, lo eran para lo que toca a su régimen interior.

Respecto al Poder Legislativo, se le daban las características de un cuerpo colegiado, formado por una asamblea denominada Congreso de la Unión, con funciones deliberantes para los efectos del proceso legislativo y de control sobre ciertos actos del Ejecutivo, su función esencial era la formación de las leyes, pues la iniciativa de estas las compartía con el Presidente de la Unión y las Legislaturas de los Estados. Además, fungía como Legislatura local en lo que atañe al Distrito Federal y Territorios.

El Supremo Poder Legislativo se componía de representantes elegidos popularmente en su totalidad cada dos años. La elección de diputados era indirecta en primer grado, eligiéndose un diputado por cada cuarenta mil habitantes o fracción superior a veinte mil. El Congreso era quien calificaba, la elección de sus miembros y tenía, cada año, dos periodos de sesiones ordinarias. Durante sus recesos funcionaba una diputación permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio.

La Constitución adquiría el carácter de Pacto Federal, la mayoría de los diputados liberales del Constituyente de 1856-1857, decretaron la desaparición del Senado y el establecimiento del unicameralismo.

Posteriormente el 13 de noviembre de 1874 se reformó el artículo 51 de la constitución para el restablecimiento del Senado y adoptando el sistema bicameral.”⁸⁴

2.5.8. Constitución de 1917

Es la primera Constitución social, con representatividad a nivel mundial, ya que reconoció y protegió los derechos de todas las clases sociales, incluyendo los de los campesinos y trabajadores. Este signo social vino a caracterizar al constitucionalismo del Siglo XX, siendo pionero para que constituciones como la de Alemania, entre otras, empezaran a adoptar este modelo precursor. Un modelo que plasma los ideales de la nación, en proceso de cerrar la brecha para que la realidad cotidiana responda a los mandatos de la Constitución.

María del Refugio González y José Antonio Caballero Juárez en *El proceso de formación del Estado de Derecho en México. Los modelos de Estado*

⁸⁴ *Ibíd.* p. 35.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión *en la Constitución de 1917*, señala que dicha constitución es “una combinación de varios modelos de Estado que proceden de diversas épocas, esta es una concepción distinta no sólo sobre el Estado, sino también sobre el ejercicio del poder. En ella se puede identificar la presencia de tres modelos de Estado: *liberal, central y social*; el modelo liberal, representado por una parte significativa de su antecesora, la Constitución de 1857, de corte liberal y origen del modelo fundador; el modelo central, se configura con elementos de tipo autoritario, que es la forma en que se ejerció el poder entre 1874 y 1912, reformando la Constitución liberal para fortalecer los poderes federales y presentar a la federación como la protagonista principal del desarrollo económico, político y social del país; y por último, el modelo social, que comprende principios emanados de las demandas de este tipo y que buscan ampliar las bases sociales del Estado que emergieron de la Revolución sin desarticular el perfil autoritario que caracteriza al modelo central”.⁸⁵

De acuerdo con un análisis histórico, se puede entender que el llamado principio de la división poderes se incorporó en las Constituciones que precedieron a la de 1917, sin embargo, hasta 1824 es que se declara formalmente su adopción dentro de la norma fundamental, en la que, el artículo 9 del Acta Constitutiva, señala:

El poder soberano de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona ni depositarse el legislativo en un individuo.

En la actualidad, el principio antes expuesto se consagra en el artículo 49 constitucional que determina la división en tres poderes del supremo poder de la Federación. Por ello, que las instituciones legislativas se han consolidado en

⁸⁵ González, María del Refugio y Caballero Juárez, José Antonio. *El proceso de formación del Estado en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917.* en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez, Editores, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 2002, pp. 47-93



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión nuestro sistema democrático, pero en los umbrales del siglo XXI el Poder Legislativo debe tener un lugar preponderante dentro del sistema de gobierno, con una profesionalización que sea eficaz para lograr el equilibrio de poderes.

2.6. Principios del Derecho Parlamentario

Es de suma importancia el estudio de los Principios del Derecho Parlamentario que representan las disposiciones normativas generales que fijan y orientan de manera general al parlamentarismo y que permiten consolidar este poder generador de la leyes, teniendo en consideración los derechos de libertad, legalidad, igualdad, representación, de información, proporcionalidad, deliberativo, de orden o de control, principios políticos y de constitucionalidad, que dan sustento al sistema jurídico, político, así como el social que podemos encontrar hoy en día.

2.6.1. Definición de Principios

El derecho parlamentario, al igual que el resto de los seres, tiene principios; tiene una causa eficiente, una causa material, una formal y una causa final que le dan sentido. Entre todas las causas, la causa final es la más importante, la que justifica la existencia del derecho parlamentario y la que orienta contenido; sin causa final, las reglas parlamentarias carecerían de sentido y de razón de ser.

La finalidad del derecho parlamentario es que a través del cumplimiento de sus normas se alcance el resultado que se busca, la formación de buenas leyes y la toma de decisiones colegiadas, que sirvan para conciliar la convivencia de todos.

En el lenguaje común, principio es el inicio de algo, su punto de partida; todas las cosas tienen un principio a partir del cual empiezan existir. En líneas del Diccionario Jurídico de la Fundación Tomas Moro y Espasa, la definición de Principios señala qué:

“Los principios vinculados al derecho han vivido una evolución. El propio Aristóteles, jusnaturalista por excelencia señalaba: “Nunca en la época moderna, ha sido



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

objetada por la existencia de los principios generales del derecho fuera de la letra de la ley. En Grecia, concebido el derecho y la vida toda, como una manifestación cosmogónica predeterminada por los dioses, no existe obstáculo alguno para distinguir una ley humana de una ley ordenadora del mundo [...] El pensamiento romano, admitió en la formación de “ius civile” unos criterios consuetudinarios, tradicionales y de equidad, circunstancias derivadas de la filosofía griega. El pensamiento cristiano que se desarrolla en la edad media es parte de una visión unitaria del mundo que extiende un derecho natural a todo el orbe y será usado como base en las luchas religiosas para justificar cada parte su postura política. Con la codificación francesa, que quiso ser expresión legislativa de la ciencia universal y constante (su grave error) se planteó el problema de la suficiencia de la ley. Hoy en la visión occidental refiere “su carácter de criterios fundamentales derivada de expresar principios de justicia de valore elemental y naturaleza objetiva.”⁸⁶

En México el Doctor Ignacio Burgoa, al hablar de los principios menciona:

“Se ha estimado que los principios jurídicos generales son los que se derivan del Derecho Natural. Esta tesis es sustentada por Del Vecchio quien afirma que por derecho natural debe entenderse el conjunto de norma o reglas que emanen de la naturaleza del hombre y que aspiren a la realización de la justicia [...] Es por ello por lo que no estamos de acuerdo con la opinión sustentada por el ilustre jurista italiano [...] pues siendo la persona humana idéntica así misma, en todos los ámbitos espaciales y temporales en que se la suponga, los postulados jurídicos a los que se establezcan no serían generales sino universales”.⁸⁷ (Burgoa, 1997)

Por su parte Gustavo Zagreblesky, refiere:

“Muchas disposiciones constitucionales contienen la formulación de principios jurídicos. La distinción entre regla y principio es importante para comprender el modo de funcionamiento de las unas y los otros. mientras que las reglas establecen lo que se debe o no se debe en circunstancias determinadas por la misma regla, los principios establecen orientaciones generales que han de seguirse en todos los casos que pueden presentarse, aunque no estén predeterminados por el mismo principio. Por tanto, un principio tiene capacidad expansiva mayor que la de una regla; pero a diferencia de esta, necesita una posterior actividad de concreción que se relacione al principio de casos específicos.”

⁸⁶ Fundación Tomas Moro y Espasa. Diccionario Jurídico. Editorial Espasa. Madrid, España, 1999. P. 793.

⁸⁷ *Ibíd.* (falta página)



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“La actividad de concreción de los principios es una actividad positiva que consiste en establecer nuevas normas conforme el principio, en relación a los casos particulares en que puede ser invocado el principio” “también las normas de principio asumen eficacia directa por que la concreción del principio exige en primer lugar su determinación en el marco legislativo (sobre las estructuras, los medios, los casos), en el ámbito de opciones discrecionales muy amplias. En estos casos, la interpretación parlamentaria es insuficiente. No puede sustituir al legislador sin traicionar su función.”

“Una última consideración atiende la necesidad de la reciproca composición en los principios constitucionales. A causa de su estructural capacidad expansiva, resulta clara la posibilidad de conflictos entre principios diversos” “todo lo cual conduce a tomar conciencia de la validez concreta de los principios constitucionales no es algo que pueda nunca considerarse en definitivo, sino que es el fruto de las vicisitudes políticas siempre en movimiento. La constitución establece las líneas esenciales del juego, pero no destruye la libertad del proceso político, las posibilidades ni las responsabilidades de los sujetos que actúan en él. En el ámbito de las proclamaciones constitucionales, las jerarquías de los principios son siempre renovables”.

“C. Las Normas Constitucionales Programáticas. Deben diferenciarse las normas que contienen programas de las disposiciones de principio.” “A pesar de todo, vale la pena mantener la distinción; las normas programáticas se refieren esencialmente a los aspectos político-sociales, mientras que los principios se refieren a la coherencia interna del ordenamiento, respecto de supuestos iniciales; los programas miran al fin, los principios al inicio de una acción normativa”.⁸⁸

2.7. Parlamentarismo

El Sistema de Información Legislativa (SIL), se refiere al parlamentarismo, como “las diversas facetas en las que se puede expresar un sistema parlamentario. Las variaciones que pueden observarse en el funcionamiento de los sistemas parlamentarios derivan de las clases distintas de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, de las que son, a la vez, resultado. Giovanni Sartori menciona tres variedades principales de sistemas parlamentarios:

⁸⁸ Zagrebelsky Gustavo. *La Constitución y sus normas. Teoría de la Constitución (Ensayos Escogidos)* Editorial Porrúa y UNAM. México .2005. pp. 85-87.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

1. El sistema de primer ministro o de gabinete, del tipo inglés en el que el Ejecutivo prevalece sobre el Parlamento
2. El tipo francés, de gobierno por asamblea.
3. La fórmula parlamentaria controlada por los partidos.

El análisis de Sartori, en *Ingeniería Constitucional Comparada*, recomienda abandonar la segunda variedad de sistema parlamentario, por ser la más ineficiente de las tres, así mismo considera que una de las principales pautas para que un sistema parlamentario funcione, son la presencia de la cohesión y de la disciplina de los partidos políticos.⁸⁹

Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart en Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica, afirman que:

“el modelo de parlamentarismo de Westminster funciona muy bien con respecto a la responsabilidad gubernamental, en el supuesto de que el gobierno y la oposición estén claramente definidos: Se vota para retener a los conservadores o para desbancarlos y, así tener un gobierno laborista. Sin embargo, dicho modelo funciona mal en cuanto a proporcionar representación a las minorías [...] problema de la exclusión de grupos minoritarios políticos, étnicos o religiosos, que acaban hostilizando al régimen democrático, es una de las razones de que varios sistemas al estilo Westminster en el tercer mundo, hayan fallado”

“Otras formas de parlamentarismo funcionan muy bien en cuanto a proporcionar delegados representativos, como por ejemplo en Italia, donde los votantes puedes escoger entre muchos partidos. Estos partidos representan las posibles combinaciones de posturas políticas sobre las varias dimensiones de los problemas en disputa, y muchos de los partidos tienen una posibilidad razonable de participar.”

“Por tanto, el parlamentarismo requiere de una opción o un término medio entre proporcionar la responsabilidad gubernamental y proporcionar la diversidad de representación. Dado que el parlamento es el único agente del electorado, no es factible proporcionar ambas formas de control ciudadano mediante el proceso electoral”.⁹⁰

⁸⁹ Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México. FCE. México. 1994. Pp. 116-120.

⁹⁰ Mainwaring, Scott, S. Shugart, Matthew, J. Linz, Juan. *presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*, México, No. 135, 1994. p. 667.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Para Giovanni Sartori el principio fundador de los parlamentos, es que el parlamento es soberano, esto se traduce en que:

“no existe separación entre el parlamento y el gobierno, más bien es que el poder con lo legislativo se comparte. Lo cual significa que todos los sistemas que se les llama parlamentario, requieren que el gobierno sea apoyado, designado y hasta destituido, según sea el caso, a merced del voto parlamentarista”.⁹¹

Las instituciones parlamentarias tienen en su origen, el fortalecimiento del Poder Legislativo, funcionando como garante de un control constitucional sobre el Poder Ejecutivo.

El Parlamentarismo exige una mayor corresponsabilidad entre los actores políticos, es por ello que se distingue por:

“La supremacía política en los asuntos de gobierno por parte del Legislativo o del Parlamento.

“El Poder Ejecutivo tiene una organización dual: existe un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno.

“El Jefe de Gobierno elige y encabeza a su gabinete para que trabaje en forma colegiada como órgano de mayor Jerarquía, siendo cada ministro a la vez, responsable de su propio ministerio, de ahí que los ministros que forman parte del gabinete, realizan funciones tanto en el poder Legislativo como en el Ejecutivo.

“El gobierno es políticamente responsable ante el Parlamento.

“La figura del voto de censura y la negativa del voto de confianza para el Jefe de Gobierno, para sus ministros y hasta para la totalidad del Gabinete, lleva a la dimisión individual o colectiva.”

“Se considera una participación democrática y directa del pueblo a través de sus representantes y a un control más efectivo del Congreso o Parlamento sobre el Ejecutivo”.⁹²

Este sistema ofrece una flexibilidad democrática en su desarrollo, fortaleciendo el equilibrio constitucional entre poderes, donde las transiciones de régimen no afectan la estabilidad de las instituciones.

⁹¹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México

⁹² Sirvent Gutiérrez, Consuelo. *Sistema Parlamentario y Sistema Presidencial. Cámara de Diputados, México. 2008. p. 26.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

La concentración de poderes no es un factor fundamental en las relaciones Legislativo-Ejecutivo, sino que existe una corresponsabilidad intraórgánica que tiene como objetivo primordial el desarrollo del Estado.

2.7.1. Naturaleza Histórica de las Funciones del Parlamento

“El origen del Parlamento se remonta a la Constitución estamental medieval, surgida en los siglos XIII y XIV en Castilla, Aragón, Francia e Inglaterra, y que se caracteriza por la polarización del poder político en dos centros: el rey y la asamblea estamental. Esta debía otorgar su consentimiento y consejo del rey para cada alteración sustancial del derecho, el establecimiento de nuevos tributos y los asuntos excepcionales.”⁹³

“El Parlamento surge en Inglaterra derivado de la larga lucha que sostiene contra la monarquía para arrebatarle poco a poco los poderes al Rey, con el fin de que sean asumidos por el Parlamento hasta adquirir su plena soberanía. El principal referente en cuanto a la consagración del Parlamento como centro del poder político es la Glorious Revolution de 1689, [...]”

“[...] Derivado de este movimiento, se expide el acta de derechos (Bill of Rights) que establece que los órganos legislativos tienen plena autonomía para regular su organización y procedimientos interiores. Apoyado en este principio, el Parlamento británico desarrollo un derecho propio de cuya aplicación solo las cámaras podrían conocer.”⁹⁴

Las atribuciones del monarca fueron paulatinamente transferidas al jefe de gabinete para transferir el ejercicio de funciones con carencia de gravitación política. Que a lo largo de los siglos XIX y XX, varios países europeos adoptaron el modelo británico por medio de un proceso de transición de los sistemas absolutistas a las democracias constitucionales.

2.7.2. Naturaleza Jurídica de las Funciones del Parlamento

“El termino naturaleza proviene del latín natural y eza que significan esencia y propiedad característica de cada ser. Mientras que jurídica se refiere relativo a la legislación en correspondencia con la teoría general del derecho y la política, a lo

⁹³ Ibid. p. 719.

⁹⁴ Cervantes Gómez, Juan Carlos. *Derecho Parlamentario, Organización y Funcionamiento del Congreso. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. México, 2012. p. 36.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

que son los atributos necesarios del poder; legitimidad y legalidad, y no solo a lo que atañe al derecho.”⁹⁵

El Parlamento al contar con estructura orgánica, y aplicar el ejercicio de sus funciones legislativas, está supeditado por un ordenamiento jurídico superior (Constitución, Ley Fundamental) que rige sus funciones (Ejecutiva, Legislativa y Judicial).

La legislación emanada de una Constitución es la premisa por la cual el órgano legislativo debe crear su legislación interna y regular sus relaciones con los Poderes Ejecutivo y Judicial.

2.8. Definición de un Parlamentario

El parlamentario es el miembro de una cámara parlamentaria ya sea congreso, senado o asamblea con la finalidad de ejercer la potestad legislativa y representativa, tras haber sido elegidos por medio del sufragio universal.

“Bajo el nombre de parlamentario debemos entender de manera general a todo aquel miembro de un parlamento, que de acuerdo con el nombre que reciba el órgano legislativo en un Estado, se le asignará uno específico. Así, por ejemplo, si nos encontramos frente a una Cámara de Diputados o de Senadores, a sus integrantes se les denomina diputado o senador; pero, a pesar de recibir diferentes denominaciones en el mundo el miembro de un Congreso, Cámara o Asamblea, la esencia y sentido se encuentra ligado al género del parlamento, de ahí su designación de parlamentario.”

“Es común utilizar también el término legislador o representante popular, para hacer referencia a un parlamentario, en función, a su pertenencia al Poder Legislativo, a su participación en la elaboración de leyes o bien, a la procedencia de su cargo de una elección popular. En los estudios de especialistas, se está tratando de implantar la denominación derecho parlamentario en lugar de derecho legislativo, a fin de lograr la autonomía de la materia. Lo anterior permitiría utilizar el término parlamento como género de los órganos legislativos y por consecuencia, el de parlamentario refiriéndose a los miembros del mismo.”

⁹⁵ *Ibíd.* p. 34.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“En México, si bien el término parlamentario aún no cuenta con la penetración debida, porque se considera un vocablo propio del tipo de régimen del mismo nombre, se emplea para referirse a los miembros de los distintos órganos legislativos que existen en el país. Así, en cuanto a los integrantes del Congreso de la Unión, ya sea Diputados o Senadores; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los Diputados de los Congresos Locales, se les puede denominar por esta voz.”⁹⁶

2.9. El Sistema Bicameral en México

El bicameralismo en nuestro país, ha evolucionado en nuevas dimensiones, pues no solo existen de manera formal, dos cámaras simétricas, sino que la negociación, deliberación y cooperación permanente, es la forma de operar del congreso.

Khemvirg Puente Martínez, describe claramente que el bicameralismo en México ha cumplido varios propósitos simultáneos.

“En un primer momento sirvió como cámara revisora para perfeccionar los contenidos de las leyes, pero con el tránsito a la democracia, el Senado adquirió un papel central del proceso legislativo como un freno conservador que, a su vez, fue correspondido por la cámara de diputados que también ha bloqueado casi la mitad de las reformas legales propuestas por la cámara alta. En síntesis, el bicameralismo en México ha servido en términos políticos para generar equilibrios partidistas, regionales y sectoriales, pero también ha provocado que los cambios en el régimen jurídico sean graduales y que las instituciones suelen proteger al statu quo” “Uno de los principales retos del bicameralismo a cien años de la Constitución de 1917 es recuperar el sentido federalista de la creación del Senado que justifica plenamente el procedimiento legislativo y las relaciones de poder entre ambos órganos del Congreso en México.”⁹⁷

La Constitución Política Mexicana reconoce en su artículo 40 que la nación dentro de su forma de gobierno es representativa, democrática y federal, y para su ejercicio opta por la división de Poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es

⁹⁶ *Ibíd.* pp. 488-489.

⁹⁷ Puente Martínez, Khemvirg, *Bicameralismo en la Constitución Política mexicana y en perspectiva comparada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017. P. 270.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión por ello que “reconoce a las elecciones como la única vía jurídica para la integración y renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como de las entidades Federativas y los Ayuntamientos”.⁹⁸

En el siguiente cuadro se muestra la división de poderes existente en México:

Esfera de competencia	Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Federal	Presidente de la República	Congreso de la Unión (Bicameral)	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Estados	Gobernador	Congreso Local (Unicameral)	Tribunal Superior de Justicia del Estado
Ciudad de México	Jefe de Gobierno	Asamblea Legislativa	Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México

Fuente: Elaboración propia con datos recuperados de IFE, El Régimen Electoral Mexicano y las Elecciones, 2000.⁹⁹

De conformidad a nuestra Ley Suprema y a lo dispuesto por sus artículos 52,116, fracción II, párrafo segundo, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, se integrarán por diputados electos cada tres años, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

2.9.1. Evolución Histórica y Jurídica

El origen de las cámaras se remonta al siglo XVIII, cuando se inaugura el constitucionalismo moderno, inicialmente considerándose una doble cámara, para poder contrarrestar excesos que pudieran haber en la cámara única o para resolver diversos problemas, previendo la no duplicidad en cada una de las cámaras, estableciendo funciones específicas, para no generar un bicameralismo imperfecto.

En una cámara única, se presentan problemas de representación ya que cada congresista representa a cada uno de los ciudadanos, siendo rebasado por la cantidad de electores que tienen que ser representados, excluyendo a ciertos sectores de la población. También se está expuesto a la corrupción a manejos que favorezcan algunos cuantos.

⁹⁸ Instituto Federal Electoral. *El Régimen Electoral Mexicano y las Elecciones*. IFE, México. 2000. p. 1.

⁹⁹ *Idem*.



Caso contrario el de dos cámaras que equilibren las atribuciones y funciones, que se requieren para la participación, así como la representación de la ciudadanía, con la finalidad de garantizar la gobernabilidad, mientras se conforman los debidos contrapesos que requiere el sistema político.

La evolución de las misma radica en la capacidad que tienen las cámaras de negociar entre sí, para poder generar una dimensión de eficiencia entre los actores que también aporten una dimensión política, en un eje de institucionalidad que proporcione congruencia para obtener un sistema bicameral fuerte.

1) Sistema Unicameral

Rosa Virginia Núñez Nava. Define a la unicameralidad, que como su nombre lo indica, “está compuesta por una sola Cámara que se basta a sí misma para la labor legislativa, la cual representa a la población como un todo indivisible”.¹⁰⁰

Para exponer algunas virtudes cualitativas sobre la unicameralidad, Arismendi nos aduce a favor de la Cámara Única lo siguiente¹⁰¹:

1. *El pueblo es uno solo, por eso debe haber una sola Cámara.*
2. *Si existen dos Cámaras y están de acuerdo las dos, una de las Cámaras es inútil y si están en desacuerdo, una de las dos no representa los intereses populares, tal es el argumento sostenido por Sieyès, que prevaleció mucho tiempo en Francia.*
3. *La presencia de dos Cámaras en las leyes podría entorpecer el proceso debido a que no tiene la misma información y la discusión de la ley no se haría con el mismo detenimiento.*
4. *La lentitud del doble examen.*
5. *El mayor costo económico que significa el funcionamiento de dos Cámaras.*
6. *La existencia de dos Cámaras le resta fuerza al Poder Legislativo para frenar y controlar al Poder Ejecutivo que es uno solo.*

¹⁰⁰ Núñez, Virginia. *El Estado federal unicameral: un nuevo paradigma del federalismo*. Universidad de los Andes. Venezuela. 2006. p. 221.

¹⁰¹ Arismendi A., Alfredo. *Derecho Constitucional*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, Venezuela. 2004. p.600.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

7. La existencia de dos Cámaras atenta contra la sencillez del sistema establecido para la elaboración de las leyes.

*“Por su parte, entre los defensores del régimen unicameralista se encuentran Saint Etienne y Sieyés, quienes argumentan que, siendo la nación una sola, su representación debe serlo también. Chevallier y De Sirelly, todos franceses, afirman que la Cámara única evitaría el peligro de reconstituir una nueva aristocracia. Incluso hoy día, la Cámara Alta, aun dentro de su proceso de democratización, viene a constituir una Cámara de “notabilidades” y de “ponderación”. Bentham consideraba a la segunda Cámara como innecesaria, ya que si representa el interés general es inútil, y si solo representa un interés particular es mala. Si la primera Cámara no ha elaborado la legislación conveniente, el contrapeso adecuado es desechar a quienes la componen pero no establecer otra Cámara”.*¹⁰²

En el México Independiente la bicameralidad en el Congreso de la Unión se vio Interrumpida en el periodo 1856-1875, dándose una unicameralidad que residía en la Cámara de Diputados.

*“El primero de septiembre de 1856 se aprobó la supresión del Senado por una votación de 44 votos contra 38; como consecuencia de ello se estructuró el Poder Legislativo en forma unicameral al disponerse que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo se depositaría en una Asamblea que se denominaría Congreso de la Unión.”*¹⁰³

Al término de la Guerra de Reforma y una vez que el Lic. Juárez asumió la titularidad del Poder Ejecutivo Federal a resultas de la consultación electoral que se llevó a cabo en 1861, el Congreso expidió un decreto a través del cual se comprometió a estudiar todas las reformas que necesitara la Constitución. Sin embargo, las guerras de intervención y del Imperio hicieron que se pospusiera este proyecto. Así, no fue sino después del triunfo de la República en 1868 cuando se publicó una nueva convocatoria para integrar el Congreso y se invitó al pueblo para que el “próximo Congreso, sin ceñirse a las normas señaladas por la Constitución, pudiera reformar esta y al Poder Legislativo en forma bicameral.”¹⁰⁴

¹⁰² La Roche, Humberto. *Monocameralismo y bicameralismo*. Publicación de la Universidad Nacional del Zulia. Maracaibo, Venezuela Humberto. 1956. p. 33.

¹⁰³ *Ídem*.

¹⁰⁴ Camarena, Javier. *Nuevo derecho electoral mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2006. pp. 184-187.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Cabe señalar que la Constitución de 1857 suprimió al Senado por considerarlo un órgano oligárquico basado en su forma de elección que no respetaba las bases populares y favorecía a sectores aristócratas.

“En 1874, al instalarse un nuevo Congreso se envió una nueva iniciativa de reformas a la Constitución en la que se consignaron puntos que se había Sebastián Lerdo de Tejada, precisándose en esta ocasión, se debería proceder con apego al mecanismo de reforma constitucional previsto en el artículo 127 constitucional.”

“A través de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, se modificó la Constitución y se dispuso que el Congreso de la Unión tendría a partir de entonces una conformación bicameral, reinstalándose el Senado el 16 de septiembre de 1875.”¹⁰⁵

Según Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart parafraseando el pensamiento de A. Lijphart, “Un parlamento unicameral evitaría el potencial de la legitimidad dual bajo el parlamentarismo, pero así se sacrificarían las ventajas del bicameralismo, especialmente para países plurales, con un sistema federal o de gran tamaño”¹⁰⁶

2) Sistema de Bicameralismo

En el análisis de los estudios legislativos y la cuestión bicameral de María Paula Bertino, nos expone la preocupación de establecer una tipología que dé cuenta de las diferentes democracias, mediante los cuestionamientos de A. Lijphart, sobre la división y equilibrio de poderes en las legislaturas. Por lo que se ve obligado a cuestionarse sobre la existencia de una segunda cámara para genera o gestionar un equilibrio en el gobierno, ante la preeminencia de sistemas bicamerales en la mayoría de los países que estudia.

Bertino expone que

“Partiendo del supuesto de que la existencia de una segunda cámara afecta las relaciones entre Ejecutivos y Legislativos, pero que, sobre todo, favorece al establecimiento de modelos de democracias diferentes, Lijphart definirá la clasificación de las mismas en función de cuánto se concentra o se dispersa el poder, y cómo esto afecta la construcción de democracias mayoritarias o de consenso. Para tal fin intentará establecer relaciones entre la

¹⁰⁵ *Ídem.*

¹⁰⁶ *Ibíd.* p. 662.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

adopción de legislaturas bicamerales o unicamerales. Como resultado, señalará que los sistemas bicamerales generalmente se sostienen en países con una alta densidad poblacional, o bien en países con sistemas federales. Al mismo tiempo, influenciado a favor del establecimiento de democracias consensuales, establecerá como fuertes (o sólidos) los sistemas bicamerales que se encuentren¹⁰⁷

Por su parte Lijphart puntualiza que:

“[...] razonablemente más próximos al ideal de consenso y la separación de poderes”¹⁰⁸.

Lo cual se traduce en sistemas unicamerales que contemplan modelos mayoritarios, al contrario de los bicamerales que se asocian con modelos de consenso.

El jurista francés, Lally en palabra de la Roche, justifica la bicameralidad en 4 razones.

“La necesidad de balancear los poderes: un solo poder terminar por devorarlo todo; dos poderes (Cámara y Gobierno) se 222 Provincia Especial, combaten entre sí; tres poderes (dos Cámaras y el Gobierno), al contrario, se mantendrán en perfecto equilibrio.

El dualismo es un remedio contra la precipitación y la inconstancia de una Asamblea única.

El dualismo constituye la mejor defensa de la misma Constitución.

*El dualismo sería la protección necesaria del Rey (Gobierno), elixpuesto a la reunión de voluntades en una sola Cámara”.*¹⁰⁹

Desde el análisis de Arismendi, las ventajas del bicameralismo radican en los siguientes puntos¹¹⁰:

- 1. La doble discusión en las Cámaras evita decisiones precipitadas. La Cámara actúa como Cámara de enfriamiento o de reflexión.*
- 2. Se evita el despotismo de una Cámara única.*

¹⁰⁷ Bertino, Maria Paula. *Los estudios legislativos y la cuestión bicameral. Revista de reflexión y análisis político, vol.17, 2012, p. 196.*

¹⁰⁸ Lijphart, Arend. *Las Deocracias Contemporeaneas. Ariel. España. 1987. p. 105.*

¹⁰⁹ *Ibíd. p. 19.*

¹¹⁰ *Ibíd. p. 600.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

3. *Se representan con más amplitud los distintos sectores de la vida nacional.*
 4. *La Cámara de Diputados o de Representantes por tener gente joven entre sus miembros es más impulsiva, la Cámara de Senado por estar integrada por personas de más edad, la controla.*
 5. *Las Leyes se estudian con más detenimiento.*
 6. *La Cámara de Senadores en un Estado Federal representa a los Estados, la Cámara de Diputados a la Población como si fuera un Estado Unitario.*
- Influenciados por la Constitución de los Estados Unidos de 1789 que adoptaba el sistema "federal" los constituyentes de las Constituciones de 1824 y 1857 retomaron el mismo modelo representativo y federal de dicha Constitución, obviamente, con las circunstancias históricas y jurídicas de nuestro país."*

Argumentos

Los siguientes argumentos tomaron vigor el 13 de noviembre de 1874, cuando el Senado de la República fue restaurado, que iniciando los trabajos a partir de la apertura del Congreso el 16 de septiembre de 1875.

En el Congreso Constituyente de 1917, se reafirmó la necesidad de contar con un Poder Legislativo Bicameral y con ello, se validó la existencia del Senado de la República.

"Uno de los antecedentes importantes del Congreso Mexicano lo podemos localizar durante el desarrollo de las Cortes de Cádiz, que culminarían en la Constitución que regiría tanto para la Monarquía Española, como para los territorios que se encontraban bajo su dominio. En el proceso de los debates de la Constitución de Cádiz, distintos proyectos incluían la existencia de un Poder Legislativo integrado por dos Cámaras, donde una haría las veces de Cámara alta semejante al modelo Británico"

"En 1823 se convocó a un Congreso Constituyente, en el que fue cobrando fuerza la idea de que el Poder Legislativo debería estar compuesto por dos Cámaras: una integrada con base en el número de habitantes y otra formada por igual número de representantes de los nacientes estados. Diputados y Senadores, respectivamente."

"Fray Servando Teresa de Mier difundió la importancia del Senado y fue Miguel Ramos Arizpe quien contribuyó en forma decisiva al establecimiento del bicameralismo en México, formulando el proyecto de Acta Constitutiva de la Federación que contenía las bases a las que debía ceñirse el Congreso para



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

redactar la Constitución. Esta primera Ley fundamental mexicana fue el anticipo de lo que vendría a ser la Constitución de 1824.”

“El Acta y la Constitución de 1824 establecieron la división y separación de los poderes públicos, la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas, y la independencia de los estados limitada por el interés superior nacional.

“En el artículo 7º de dicha Constitución se dispuso que el Poder Legislativo de la Federación estaría depositado en un Congreso General, integrado por dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores.”

“En octubre de 1835 la Constitución de 1824 fue abrogada y sustituida por las Leyes Constitucionales que, con un sistema centralista, mantuvieron la existencia de la Cámara Alta, pero deformada en un organismo aristocratizante y nulo. La Constitución de 1857 fue terminante y llevó a la supresión del Senado, teniendo estipulado en su artículo 51 que el Poder Legislativo fuese unicameral.”

“En 1867 el presidente Benito Juárez propuso al Congreso nuevamente el restablecimiento de la Cámara de Senadores para propiciar un equilibrio adecuado del poder en un sistema federalista, sin que su planteamiento prosperara.”

“Pasaron once años para que, durante el Gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, nuevamente se presentara la propuesta. Afirmaba que en una República Federal son necesarias dos Cámaras que combinen en el Poder Legislativo los elementos popular y federal. La Cámara de Diputados, por su elección en número proporcional a la población representa por sí mismo el "elemento popular", y un Senado, compuesto de igual número de miembros como estados existen, vendría a representar el "elemento federativo”.

“El bicameralismo será simétrico si ambas cámaras cuentan con poderes constitucionales similares y son electos de forma democrática. Mientras más poderes constitucionales compartan y se sustenten en métodos democráticos de selección de sus miembros, entonces mayor será el nivel de simetría del bicameralismo en cuestión” (Bertino, 2012: 197) para esto , se tiene que retomar el concepto imperecedero de constitución, que se halla en el derecho intrínseco del hombre, quien es el receptor de los principios de seguridad jurídica (Garantías individuales y derechos humanos) que emana de la nación y establece la separación de poderes y garantiza los derechos fundamentales, por lo que se presupone que la constitución separa al poder, lo divide para garantizar los derechos individuales, como espacio de inmunidad de los ciudadanos frente al poder político. Realmente se tiene que conjugar la división de poder y la forma de tomar las decisiones sujetas a otros, considerándola importante, más que un



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

formalismo, siendo muy didáctica, previendo el buen funcionamiento de dicho sistema.”¹¹¹

Bibliografía

- Arismendi A., A. (2004). *Derecho constitucional: Guía y materiales para su estudio*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Derecho Público.
- Berlín Valenzuela, F. (1998). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. M.A. Porrúa.
- Bertino, M. P. (2011). Los estudios legislativos y la cuestión bicameral. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. 16(No. 2). Recuperado de <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/05/los-estudios-legislativos-y-la-cuestion-bicameral-maria-paula-bertino/>
- Burdeau, G. (1969). *Tratado de ciencia política*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Burgoa Orihuela, I. (1997). *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa Hermanos.
- Burgoa Orihuela, I. (2003). *Derecho constitucional mexicano* (11a ed.). México: Porrúa Hermanos.
- Camarena, J. P. (2006). *Nuevo Derecho electoral mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cervantes Gómez, J. C. (2012). *Derecho parlamentario: Funcionamiento del Congreso*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Constitución de 1857.*, (1857).
- Constitución de Apatzingán.*, (1814).
- Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz).*, (1812).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*, (1917).
- Fundación Tomás Moro y Espasa. (1999). *Diccionario jurídico Espasa*. Espasa Calpe.

¹¹¹ *Ibíd.* p. 197.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

- González, M. del R., & Caballero Juárez, J. A. (2002). El proceso de formación del Estado de Derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917. En *Estado de derecho y transición jurídica: Vol. Capítulo II*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Herrera Orellana, L. A. (s/f). *El poder legislativo y sus funciones en democracia*. En *Diálogo Democrático*. Recuperado de <http://cedice.org.ve/observatoriolegislativo/wp-content/uploads/2019/02/Serie-DD-No.-1-El-poder-Legislativo-y-sus-funciones.pdf>
- Instituto Federal Electoral. (2000). *El Régimen Electoral Mexicano y las Elecciones*. Instituto Federal Electoral, México.
- La Roche, H. J. (1956). *Monocameralismo y bicameralismo*. Cervantes.
- Lijphart, A. (1987). *Las democracias contemporáneas: Un estudio comparativo*. Ariel.
- Mainwaring, S., & Soberg Shugart, M. (1994). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós.
- Núñez, Virginia. *El Estado federal unicameral: un nuevo paradigma del federalismo*. Universidad de los Andes. Venezuela. 2006. p. 221.
- Norton, P. (2003). *Parlamentos y gobiernos en Europa Occidental*. Porrúa.
- Ochoa Campos, M. (1973). *Derecho Legislativo Mexicano (1ª)*. Recuperado de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/dp/xlviii/der_leg_mex.pdf
- Pedroza de la Llave, S. T. (2007). *El Congreso de la Unión: Integración y regulación*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Puente Martínez, K. (2017). Bicameralismo en el Constitución Mexicana y en perspectiva comparada. En *Estudios Políticos: Vol. Tomo 4. Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/4321>
- Santaolalla López, F. (1990). *Derecho parlamentario español*. Espasa Calpe.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados; con el posfacio La transición de México, ¿hacia dónde?: una agenda para la reforma*. Fondo de Cultura Económica.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Sirvent Gutiérrez, C. (2008). *Sistema parlamentario y sistema presidencial*. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Tosi, S. (1996). *Derecho Parlamentario*. Miguel Angel Porrúa.

Zagrebelsky, G. (2005). *La Constitución y sus normas. Teoría de la Constitución (Ensayos Escogidos)*. México: Editorial Porrúa, UNAM.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas
Jurídicas en el Congreso de la Unión

Capítulo Tercero

CAPÍTULO TERCERO

EL GOBIERNO Y LA ORGANIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Abraham Lincoln, ex presidente de Estados Unidos.

SUMARIO: 3.1. Definición de Gobierno; 3.2. Organización del Congreso en México; 3.2.1. Órganos en la Cámara de Diputados: 3.2.1.1. Pleno; 3.2.1.2. Mesa Directiva; 3.2.1.3. Grupos Parlamentarios; 3.2.1.3.1. Importancia de los Grupos Parlamentarios; 3.2.1.4. Junta de Coordinación Política; 3.2.1.5. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; 3.2.1.6. Comisiones; 3.2.1.7. Comités; 3.2.1.8. Secretaría General; 3.2.1.9. Secretaría de Servicios Parlamentarios; 3.2.1.10. Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros; 3.2.2. Órganos en la Cámara de Senadores; 3.2.2.1. Mesa Directiva; 3.2.2.2. Grupos Parlamentarios; 3.2.2.3. Junta de Coordinación Política; 3.2.2.4. Comisiones; 3.2.2.5. Órganos Técnicos de la Cámara de Senadores; 3.2.3. Comisión Permanente; 3.2.4. Proceso Legislativo; 3.2.4.1. Iniciativa; 3.2.4.2. Exposición de motivos; 3.2.4.3. Dictamen; 3.3. Funciones de la Cámara de Diputados y Senadores; 3.3.1. En forma separada y complementaria; 3.3.2. En forma conjunta en una asamblea; 3.3.3. En forma independiente; 3.3.4. Cámara de Diputados; 3.3.5. Cámara de Senadores; 3.4. El Poder Legislativo y su regulación en las entidades federativas.

3.1. Definición de Gobierno

Rafael de Pina define al gobierno en el siguiente sentido:

“En sentido amplio, conjunto de los órganos mediante los cuales el estado actúa en cumplimiento de sus fines; en sentido restringido, conjunto de los órganos superiores del Poder Ejecutivo, bajo la presidencia del Jefe del Estado.”¹¹²

Sobre el concepto de Gobierno el autor Juan Carlos Cervantes menciona que:

“El poder es uno e indivisible como lo señala la doctrina constitucional, éste se ejerce a través de múltiples funciones que realizan los órganos del poder. Estas funciones dependen una de la otra y son el medio para que el Estado cumpla con sus fines. Ahora bien, la división de poderes es el medio para resolver el problema de distribuir y controlar el ejercicio de la potestad estatal, además es el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir con determinadas funciones y que éstas se cumplen más eficientemente y sin excesos de los titulares de los órganos, si son realizadas por entes distintos. Estas funciones se denominan funciones estatales y son las diversas actividades del Estado en cuanto constituye diferentes manifestaciones, o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal.”¹¹³

¹¹² De Pina Vara, Rafael. *Diccionario Jurídico*. Porrúa. México. 2004. p. 303.

¹¹³ Cervantes Gómez, Juan Carlos. *Derecho Parlamentario, Organización y Funcionamiento del Congreso. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias*. México, 2012. p. 121.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

3.2. Organización del Congreso en México

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 1º:

“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”¹¹⁴

Haciendo recuento, hay que tener presente la teoría del Estado que previamente, y reconocer que el gobierno es uno de sus principales elementos de esta teoría, sabiendo que el Poder Público se ejerce por atribuciones que la Constitución le otorga. También es importante reconocer que la Teoría de la División de Poderes, establece que el Poder Legislativo, se encuentra representado por el Congreso Mexicano (Cámara de Diputados y Senadores) y éste constituye una parte fundamental del gobierno.

“Derivado de la forma de gobierno que ostenta México de ser una República, democrática, representativa y federal, establecida a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Carta Magna, contemplándose el Poder Supremo de dicho Estado. Este Poder es repartido o como comúnmente se mal dice, dividido en tres poderes: el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo. El Poder Legislativo se encuentra vinculado a la parte de representación, como principal máxima. Los diputados y senadores son las personas que representan nuestros intereses en un Congreso, denominado en México, Congreso de la Unión que funciona bicameralmente, es decir, a través de dos Cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.”

“Los Diputados se eligen directamente por el voto de los ciudadanos mexicanos y permanecen en el puesto por tres años. Los senadores representan a los estados o entidades federativas ante la Federación, se eligen por voto directo y se requieren dos por cada estado. Permanecen en el cargo durante seis años. Los Diputados y Senadores se encargan de discutir y de hacer las leyes. Pertenecen a diferentes partidos políticos para representar las diversas ideas, intereses y necesidades del pueblo. Pueden ser hombres o mujeres, siempre que sean mexicanos de nacimiento.”

“La Constitución Política, en su artículo 52, la Cámara de Diputados se integra con 500 diputados, 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de

¹¹⁴ Cfr. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2019.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

representación proporcional. En el caso de la Cámara de Senadores, es el artículo 56 de la misma Constitución la que establece la forma de integración.”¹¹⁵

Al comienzo del Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, se presentó la idea de reducir de 500 a 400 Diputados, 300 Mayoría y 100 de representación proporcional.

Cabe hacer mención que hoy en día la Cámara Alta, está integrada por 128 Senadores favoreciendo la integración de un Congreso plural y dinámico.

3.2.1. Órganos en la Cámara de Diputados

La organización de la Cámara de Diputados reviste de vital importancia para conocer el funcionamiento y el quehacer de la función legislativa en nuestro país.

3.2.1.1. Pleno

“El Pleno de la Cámara está conformado por los 500 diputados electos para cada Legislatura y actúa a partir de la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros”.

“Le corresponde tomar las decisiones que conforman los diversos procesos parlamentarios, entre los que se encuentran ejercer sus facultades legislativas, jurisdiccionales, de control evaluatorio y demás conferidas constitucionalmente.”¹¹⁶

3.2.1.2. Mesa Directiva

“La Mesa Directiva es el órgano que garantiza el imperio de la Constitución y de la ley. En su funcionamiento se establecen mecanismos para consolidar los principios de certidumbre, imparcialidad y objetividad en la conducción de las labores del Pleno, impulsando una duración mayor en el desempeño de sus tareas con el fin de garantizar una conducción parlamentaria por encima de los intereses partidistas”.

“El Presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad, conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores y los otros dos Poderes de la Unión, los estados y el Distrito Federal. “

“Al dirigir las sesiones el presidente debe velar por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los grupos parlamentarios.”¹¹⁷

¹¹⁵ Avilés, Rogelio. *Derecho Constitucional. I. Red Tercer Milenio. México. 2007. p. 131.*

¹¹⁶ Pitalua Torres, Víctor David. *Órganos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2005. p. 3.*

¹¹⁷ *Ibíd. pp. 4-5.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

De acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos la Mesa Directiva se integra de la siguiente manera:

ARTICULO 17.

“1. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados será electa por el Pleno; se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, pudiendo optar éste último por no ejercer dicho derecho. Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.”¹¹⁸

3.2.1.3. Grupos Parlamentarios

“[...] Constitucionalmente, un grupo parlamentario es la asociación de diputados, según su afiliación de partido, a fin de garantizar su libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara [...]”

“El coordinador expresa la voluntad del grupo parlamentario y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.”¹¹⁹

3.2.1.3.1. Importancia de los Grupos Parlamentarios

“Los grupos parlamentarios incorporados desde 1977 a nuestro sistema, juegan un papel determinante en la organización y funcionamiento del Congreso, al igual que los principales parlamentos del mundo.”

“Los grupos parlamentarios son la base para conformar tanto los órganos de dirección como los funcionales, ya que integran a partir de sus propuestas, tomando en cuenta el principio de mayoría [...]”

“[...] Resulta evidente que el tema de integración de las asambleas legislativas reviste de gran importancia, puesto que de ella depende, en gran medida, el destino de las políticas que el gobierno pretenda implementar; es decir, si la conformación cameral favorece al partido del Presidente de la República, éste podrá impulsar sus propuestas sin mayor obstáculo; por el contrario, si la conformación le es adversa tendrá que negociar con las fuerzas de la oposición para llegar a un consenso, con lo que sus propuestas pueden verse considerablemente modificadas u obstruidas [...]”¹²⁰

Manuel García Pelayo citado por Cervantes comenta:

¹¹⁸ *Ídem.*

¹¹⁹ *Ibíd.* p. 4.

¹²⁰ *Ibíd.* p. 52.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“[...] Los grupos parlamentarios son componentes orgánicos del parlamento y, a la vez subunidades de la organización de los partidos. Dicho de otro modo, constituyen una penetración de la organización de la estructura del partido en la estructura del Parlamento.”¹²¹

Estos grupos favorecen que las diferentes expresiones políticas estén debidamente representadas en el Congreso favoreciendo la deliberación y el análisis dentro del proceso legislativo, dotándolo a su vez de una perspectiva política que permite la participación democrática.

3.2.1.4. Junta de Coordinación Política

“Es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas a fin de alcanzar acuerdos, para que el Pleno pueda adoptar las decisiones que le corresponden.”¹²²

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

“ARTICULO 31.

- 1. La Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.*
- 2. La sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política, será convocada por el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados.*
- 3. Será Presidente de la Junta por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara [...]”¹²³*

En el artículo 34 de la ley en comento se establecen las siguientes atribuciones:

“1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

- a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;*

¹²¹ *Ibíd.* p. 85.

¹²² *Ídem.*

¹²³ *Ídem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

- b) *Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno, proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;*
- c) *Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;*
- d) *Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados.*
- e) *Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara;*
- f) *Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;*
- g) *Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios, y*
- h) *Proponer al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral, en los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la presente Ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los procedimientos que de ella se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios, e*
- i) *Las demás que le atribuyen esta ley o los ordenamientos relativos.”¹²⁴*

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

“Se integra con el Presidente de la Cámara, quien la preside, y los miembros de la Junta de Coordinación Política.”

“Le corresponde establecer el programa legislativo, el calendario para su desahogo, la integración del orden del día, las formas de debates, discusiones y deliberaciones e impulsar el trabajo de las comisiones.”¹²⁵

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ *Ibíd.* p. 5.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

menciona:

ARTICULO 37.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.

El Presidente de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General.

La Conferencia deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política. Se reunirá por lo menos cada quince días en periodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos; en ambos casos, a convocatoria de su Presidente o a solicitud de los Coordinadores de por lo menos tres Grupos Parlamentarios.

4. La Conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. El Presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate.

5. Como Secretario de la Conferencia actuará el Secretario General de la Cámara, quien asistirá a las reuniones con voz pero sin voto, preparará los documentos necesarios, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos.”¹²⁶

3.2.1.6. Comisiones

De acuerdo a Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

“Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.”

Las comisiones ordinarias de acuerdo a la legislación antes referida son 52. Las comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

¹²⁶ Ídem.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los Grupos Parlamentarios estarán representados en la misma [...]”

“[...] La Comisión del Distrito Federal tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional.”

“[...] La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación realiza las tareas que le marca la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria.”

“La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.”

“Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.”¹²⁷

3.2.1.7. Comités

“Los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.”¹²⁸

“[...] El Comité de Información Gestoría y Quejas, previsto en la ley, se forma para la orientación y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara.”

“Para auxiliar a la Junta de Coordinación Política, en el ejercicio de sus funciones administrativas se ha creado un Comité de Administración creado por el Pleno”¹²⁹

En este contexto existen además órganos técnicos que coadyuvan a las instancias en comento mencionado:

3.2.1.8. Secretaria General

“Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades

¹²⁷ *Ídem.*

¹²⁸ *Ídem.*

¹²⁹ *Ibíd. p. 6.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

administrativas y financieras, la Cámara cuenta con una Secretaría General.” (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos)

“Es el órgano coordinador y superior de los servicios que prestan la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y actúa como órgano técnico de la Mesa Directiva, de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y de la Junta de Coordinación Política.”¹³⁰

“..El Secretario General de la Cámara será nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el término de cada Legislatura, pudiendo ser reelecto; continuará en sus funciones hasta la realización de la elección correspondiente.”¹³¹

3.2.1.9. Secretaría de Servicios Parlamentarios

“Le corresponde velar por la imparcialidad de los servicios a su cargo, realizar la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias, así como de estudios sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos de la Cámara y promover investigaciones de derecho parlamentario comparado.”¹³²

Además, apoya con los siguientes servicios técnicos:

- ❖ Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva.
- ❖ Servicios de la Sesión.
- ❖ Servicios de las Comisiones.
- ❖ Servicios del Diario de los Debates.
- ❖ Servicios del Archivo.
- ❖ Servicios de Bibliotecas.

Adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, se encuentran las siguientes instituciones: centros de estudios de las finanzas públicas; de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias; de estudios sociales y de opinión pública; de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

3.2.1.10. Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

¹³⁰ *Ibíd.* p. 7.

¹³¹ *Ídem.*

¹³² *Ibíd.* p. 8.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“Le corresponde velar por el eficiente funcionamiento de los servicios a su cargo, así como realizar estudios sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos de carácter administrativo y financiero de la Cámara.”¹³³

En la legislación anteriormente analizada se expresa:

“Artículo 51. “La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

a) Servicios de Recursos Humanos, que comprende los de: aspectos administrativos de los servicios de carrera; reclutamiento, promoción y evaluación permanente del personal externo a los servicios de carrera; nóminas; prestaciones sociales; y expedientes laborales;

b) Servicios de Tesorería, que comprende los de: programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas; y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos;

c) Servicios de Recursos Materiales, que comprende los de: inventario, provisión y control de bienes muebles, materiales de oficina y papelería; y adquisiciones de recursos materiales;

d) Servicios Generales y de Informática, que comprende los de: mantenimiento de bienes inmuebles; alimentación; servicios generales; apoyo técnico para adquisiciones de bienes informáticos; instalación y mantenimiento del equipo de cómputo; y asesoría y planificación informática;

e) Servicios Jurídicos, que comprende los de: asesoría y atención de asuntos legales de la Cámara, en sus aspectos consultivo y contencioso;

f) Servicios de Seguridad, que comprende los de: vigilancia y cuidado de bienes muebles e inmuebles; seguridad a personas; y control de acceso externo e interno;

y

g) Servicios Médicos y de Atención a Diputados.”¹³⁴

¹³³ Ídem.

¹³⁴ Ídem.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

3.2.2. Órganos en la Cámara de Senadores

La organización, actividades, procedimientos y estructura de la Cámara de Senadores esta normada por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos y el reglamento de la Cámara de Senadores.

La mesa directiva y la Junta de Coordinación Política son las instancias de dirección de la Cámara de Senadores que tienen a su cargo funciones de control, regulación, organización, supervisión y de conducción orientado al optimo desempeño del trabajo de los legisladores y sus áreas de apoyo.

3.2.2.1. Mesa Directiva

La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, los cuales cumplen el ejercicio de su función durante un año legislativo, los integrantes podrán ser reelectos.

La Ley Orgánica Del Congreso General se establecen las siguientes atribuciones:

ARTICULO 66.

1. La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:

- a) Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta Ley y al Reglamento correspondiente;*
- b) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias;*
- c) Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación;*
- d) Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial;*
- e) Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional;

f) Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad;

g) Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al Titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el Presidente de la Mesa turnará el presupuesto mensual al Presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes;

h) Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios;

i) Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se regirá, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos;

j) Organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la Tesorería, el servicio civil de carrera y crear las unidades administrativas que requiera la Cámara;

k) Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos aplicables;

y

l) Las demás que se deriven de esta Ley o del Reglamento...”

“El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, [...]”¹³⁵

3.2.2.2. Grupos Parlamentarios

Los grupos parlamentarios son la forma de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar las tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo.

¹³⁵ Ídem.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Sólo los senadores de la misma afiliación de partido pueden integrar un grupo parlamentario y para ello se requiere un mínimo de cinco senadores. Las disposiciones reglamentarias establecen que sólo puede existir un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos los define:

“Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.”¹³⁶

3.2.2.3. Junta de Coordinación Política

La Junta de Coordinación Política expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara. (Artículo 80 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

“[...] Será Presidente de la Junta de Coordinación Política por el término de una legislatura el Coordinador del Grupo Parlamentario, que por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta.”

“Así, si al inicio de una legislatura ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta, la presidencia será ejercida, en forma alternada y por cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen al menos el 25% del total de la Cámara, el orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.”¹³⁷

“El Presidente de la Junta de Coordinación Política, nombrará un Secretario Técnico, quien tendrá a su cargo, elaborar actas y comunicar los acuerdos, a las instancias correspondientes de la Cámara. La Junta de Coordinación Política como órgano es relativamente nueva en la vida parlamentaria del Senado mexicano y substituye a la antigua Gran Comisión del Senado ante la pluralidad de la Cámara

¹³⁶ Ídem.

¹³⁷ Ídem.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

y en el seno de la misma confluyen los grandes acuerdos políticos de los grupos parlamentarios.”¹³⁸

En el mismo contexto:

“Dentro de sus atribuciones se encuentran: impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar al pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma; proponer al pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente; elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno.(Art 82 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos)” ¹³⁹

3.2.2.4. Comisiones

Al igual que en la Cámara de Diputados las comisiones se encargan de asuntos específicos y diferentes ramas conformándose por 30 comisiones.

Las Comisiones se clasifican en:

“Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;

Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;

De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.” (Artículo 86 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.(Artículo 86 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).”¹⁴⁰

¹³⁸ Senado de la República. LXII Legislatura (2014). Junta de Coordinación Política. [En línea]. México, <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=2&sm=2> (Accesado el día 05 de marzo de 2014)

¹³⁹ Ídem.

¹⁴⁰ Ídem.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

3.2.2.5. Órganos Técnicos de la Cámara de Senadores

“La Cámara de Senadores, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con las siguientes dependencias:

- a) Una Secretaría General de Servicios Parlamentarios*
- b) Una Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara, y*
- c) Las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, las que dependerán de ésta.”(Artículo 106 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).”¹⁴¹*

*“La estructura administrativa-parlamentaria del Senado de la República es la siguiente: **SENADO DE LA REPÚBLICA:***

Secretaría General de Servicios Administrativos:

Coordinación Técnica
Dirección General de Recursos Humanos
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
Dirección General de Asuntos Jurídicos-Administrativos
Centro de Informática y Telecomunicaciones
Unidad de Eventos
Unidad de Resguardo Parlamentario
Unidad de Atención a Senadores
Servicios Médicos
Tesorería
Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas
Dirección General de Contabilidad
Unidad de pagos a Senadores

Secretaría General de Servicios Parlamentarios:

Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional
Dirección General del Proceso Legislativo
Dirección General de Apoyo Parlamentario
Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa
Biblioteca “Melchor Ocampo”
Consultoría Jurídica Legislativa
Consultores Parlamentarios

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques:

Coordinación General

¹⁴¹ Ídem.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Unidad de Protocolo y Enlace Institucional

Dirección General de Estudios y Asuntos Internacionales

Unidad de Estudios y Análisis Internacionales

Unidad de Diplomacia Parlamentaria

Unidad de Análisis de Instrumentos Jurídicos

Contraloría Interna

Subcontraloría de Auditoría

Subcontraloría de Evaluación de la Gestión Administrativa

Subcontraloría de Evaluación de la Gestión Parlamentaria

Subcontraloría de Responsabilidades, Quejas y Denuncias

Coordinación de Comunicación Social

Centro de Capacitación y Formación Permanente

Instituto Belisario Domínguez

A) De Gobierno

a. Comité Directivo

B) Sustantivos

a. Grupo Ejecutivo de Dirección

b. Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública;

c. Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales; y

d. Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado

C) De Apoyo

a. Consejo Consultivo

b. Secretaría Técnica

c. Unidad de Apoyo Administrativo

d. Unidad de Apoyo Técnico

e. Asesoría de la Presidencia

Unidad de Enlace para el Acceso y Transparencia de la Información.¹⁴²

3.2.3. Comisión Permanente

La Comisión Permanente está integrada por 37 legisladores, de los cuales 19 son diputados y 18 senadores, nombrados en sus respectivas cámaras.

“La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de

¹⁴² Senado de la República (2019) Secretaría General de Servicios Parlamentarios. <http://www.senado.gob.mx> (3 de abril de 2019).



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

los Estados Unidos Mexicanos.” (Artículo 116. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).¹⁴³

En el mismo ordenamiento jurídico nos menciona:

“La Comisión Permanente se compone de treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas Cámaras, durante la última sesión de cada periodo ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.”

“La Comisión Permanente celebrará sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la Legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados, y en el segundo receso, en el recinto de la Cámara de Senadores.”

Karl Loewenstein citado por Cervantes Gómez “afirma que el control intraorgánico incorporado al aparato legislativo, más importante políticamente y más eficaz funcionalmente, es el sistema bicameral. Sin embargo, apunta que cuando ambas cámaras son elegidas con la misma o parecida base electoral, es de esperar que en ambas cámaras se dé la misma o parecida constelación de partidos”.¹⁴⁴

3.2.4. Proceso Legislativo

El proceso legislativo es el conjunto de actos y procedimientos legislativos, concatenados cronológicamente para la reformación de leyes, por lo que dicho proceso tiene que ser constitucional ya que su procedimiento se expresa en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna. Además, debe de ser formal para respetar los procedimientos previstos en las normas constitucionales. Así mismo se caracteriza por ser bicameral, toda vez que requiere de la participación de la Cámara de Diputados y la de Senadores en un ejercicio que promueva el Estado de Derecho.

En opinión de Juan Carlos Cervantes Gómez:

“Las fases por las que debe pasar todo proyecto de ley para originarse y entrar en vigencia son cinco: la iniciativa; la deliberación; la adopción; la promulgación; y la publicación. En sentido amplio, todas estas operaciones son elementos de la legislación y del procedimiento legislativo, por cuanto que la verificación de cada

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ *Ibíd.* p. 58.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

una de ellas y su reunión total son indispensables para que una prescripción o disposición sea erigida en ley y pueda producir sus efectos legislativos.”¹⁴⁵

Fernando Ortiz Arana y Onosandro Trejo Cerda citados por el autor en comento expresan:

“[...] la diferencia entre proceso y procedimiento legislativo, señalan que el proceso legislativo se vincula al ámbito de acción que corresponde estrictamente al Órgano Legislativo, y agregan que las etapas que lo conforman son: 1. Iniciativa; 2. Dictaminación; 3. Discusión; 4. Aprobación; y 5. Expedición de la Ley. Como se observa, este planteamiento deja fuera las fases que no se encuentran entre las facultades de las Cámaras -como son la publicación que corresponde al Ejecutivo-, ya que ésta corresponde al procedimiento legislativo...”¹⁴⁶

“Las fases del procedimiento legislativo que se encuentran en el ámbito de las Cámaras, forman parte del procedimiento parlamentario, regulado por el marco normativo de las Cámaras, el cual garantiza la libertad en el desarrollo de los trabajos de los legisladores y es formado autónomamente. Cada etapa de este proceso cumple con una función específica del Parlamento como la publicidad o la integración de intereses, por lo que han pasado de ser instrumentales a sustanciales.”¹⁴⁷

“[...] El procedimiento legislativo, denominado también procedimiento de formación de la Ley, y se entiende por tal a la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto.”¹⁴⁸

Enunciare algunos conceptos fundamentales del proceso legislativo:

3.2.4.1. Iniciativa

La democracia participativa trae consigo la expansión facultativa de la iniciativa legislativa. La inclusión de los ciudadanos en las decisiones políticas introduce nuevos derechos y otorga protagonismo a la sociedad mexicana, ya que es a partir de este ejercicio que la inclusión tiene lugar en un sentido popular y permite la interacción a favor de los

¹⁴⁵ *Ibíd.* p. 129.

¹⁴⁶ *Idem.*

¹⁴⁷ *Ibíd.* p. 130.

¹⁴⁸ *Idem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión derechos y de las necesidades para ser escuchadas y atendidas mediante la presentación de propuestas adecuadas a la ley.

“Ésta consiste en un acto formal a través del cual se expresa lo que corrientemente se define como petición de cierta disposición legislativa, expresada por la sociedad nacional o por sus componentes [...]”¹⁴⁹

“la iniciativa parlamentaria se reconoce como derecho de cada uno de los parlamentarios y se ejerce en el ámbito de la asamblea a que pertenece el proponente. Sin embargo, en algunos ordenamientos se exige que la iniciativa se presente colectivamente por un número mínimo de parlamentarios para asegurar que la propuesta tenga mayor credibilidad y por ende tenga un mayor sostén o apoyo en el Parlamento [...]”¹⁵⁰

3.2.4.2. Exposición de motivos

La exposición de motivos permite mostrar un planteamiento general y el objetivo del problema a presentar mediante justificación dialéctica y bajo las consideraciones jurídicas, políticas, sociales y económicas que acrediten una iniciativa de ley o decreto. Esto con el fin de explicar y exponer las soluciones propuestas a través de nuevos dispositivos.

Miguel Ángel Camposeco citado por Cervantes Gómez define:

“Aquella parte expositiva de un documento que pone de manifiesto o a la vista un conjunto de datos y antecedentes necesarios que sirven de vínculo a una acción y, a su vez, dan principio y razón de fundamento a una petición contenida en el ejercicio de un derecho a fin de que un órgano del Estado proceda a revisarlos y, de considerarlos procedentes, dar curso a un procedimiento para satisfacer la pretensión planteada y que, por necesidad, debe concluir con una resolución legal [...]”¹⁵¹

“En el caso del sistema legislativo federal de nuestro país la exposición de motivos no se incorpora al texto de la ley. En nuestro Congreso al aprobarse la ley, el destinatario de la exposición de motivos de la iniciativa pasa a ser el redactor de la exposición de motivos del dictamen, ya sea en la Cámara de origen o en la revisora, y como ya lo comentamos, en algunos congresos locales del Preámbulo o exposición de motivos del decreto publicado (estos últimos que pudieran ser

¹⁴⁹ *Idem.*

¹⁵⁰ Gamboa Montejano Claudia. *Proceso Legislativo Estatal. Cámara de Diputados LIX Legislatura, México. 2006. p. 4.*

¹⁵¹ *Ibíd.* p. 132.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

considerados como referentes más directos para la interpretación); es decir la parte expositiva del dictamen como el preámbulo son redactados por los órganos camarales --lo que sí constituye un acto parlamentario- y no por el promovente de la iniciativa. En el caso de la exposición de motivos el destinatario es el órgano superior, el Pleno, al que se busca convencer para que apruebe un proyecto de ley o decreto, sin embargo la resolución puede no coincidir enteramente con la propuesta inicialmente presentada por los sujetos con derecho de iniciativa, en esta parte la comisión-- o más bien la mayoría de los legisladores que la integran busca que se apruebe su visión del proyecto, razón por la que genera una nueva argumentación con este fin, teniendo como destinatario el Pleno de la Cámara.”¹⁵²

3.2.4.3. Dictamen

“La fase de dictamen o de dictaminación es la relativa a los trabajos realizados en las Comisiones para llegar al Dictamen de un Proyecto de Ley o Decreto, de tal forma que con su decisión permitirán que el Pleno debata la iniciativa ya con la referencia del examen previo realizado por la comisión.” (Cervantes, 2012:143).

“[...] El dictamen forma parte del trabajo preparatorio que generan las comisiones en apoyo a la Asamblea en Pleno, éste sólo constituye una opinión fundada del grupo de legisladores especialistas, que no vincula a la Asamblea, sino sólo le aporta elementos para la toma de decisiones. No obstante, en gran parte de los Parlamentos más avanzados del mundo, las decisiones propuestas por las comisiones en sus dictámenes son sistemáticamente confirmadas por las asambleas [...]”¹⁵³

3.3. Funciones de la Cámara de Diputados y Senadores

La función de control que desarrolla el Congreso de nuestro país, a través de sus dos cámaras, está dada en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que llevan a cabo sobre la actividad que realiza el Ejecutivo, con la finalidad de verificar que este ajuste sus actos a las disposiciones establecidas en la ley; además, el control es un mecanismo de articulación y colaboración del Legislativo-Ejecutivo, en torno a una tarea de gobierno con objetivos políticos comunes.

¹⁵² *Ibíd.* p. 140.

¹⁵³ *Ibíd.* p. 143.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

La participación del Senado, como órgano de control dentro del Estado, es una consecuencia directa de la aplicación del principio de separación de funciones y de la concurrencia de los poderes en la conformación de la voluntad del Estado; lo que constituye uno de los elementos definitorios del Estado democrático moderno.

Por su parte la participación de la Cámara de Diputados es fundamental para pronunciar y analizar los proyectos de ley. Así como darle voz y representatividad a la ciudadanía, además de fiscalizar los actos del gobierno y las autoridades públicas.

En la opinión de Patiño Camarena:

“Dentro del régimen constitucional mexicano le corresponde al Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y de Senadores, la facultad de hacer leyes; es decir, normas jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal con apego a las cuales se debe regular la vida en sociedad.”

“De aquí que se pueda decir que en el proceso de elaboración de las leyes ni los senadores son representantes de los estados, ni los diputados son de su distrito, sino que unos y otros son electos en dichas demarcaciones electorales (estado y distrito) por razones de técnica electoral, pero una vez electos y en su calidad de legisladores tienen el carácter de representantes populares federales.”

“De acuerdo a los lineamientos trazados por la Constitución vigente, las Cámaras que integran al Congreso de la Unión pueden funcionar en forma separada y complementaria, en forma conjunta en una asamblea, o en forma independiente.”¹⁵⁴

3.3.1. En forma separada y complementaria

Las Cámaras actúan de esta manera cuando ejercen las facultades consignadas en el artículo 73 constitucional y elaboran las leyes federales que deben regir la vida en sociedad, ya que en términos de lo dispuesto por el artículo 72 constitucional todo proyecto de ley o decreto debe ser discutido en primer término, en la Cámara de origen y después en la Cámara revisora.

3.3.2. En forma conjunta en una asamblea

¹⁵⁴ *Ídem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Las Cámaras actuaban de esta manera en los supuestos de los artículos 69,84, 85 y 87 constitucionales que se refieren al informe Presidencial que debe rendir el Titular del Ejecutivo el 1º de septiembre (Antes de la reforma del año 2008), y a los casos en que suceda una falta absoluta del Presidente de la República y el Congreso tenga que designar un presidente interino o sustituto, y para tomar la protesta que debe formular el Presidente al tomar posesión de su cargo.

3.3.3. En forma independiente

“Cuando la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores ejercen las facultades que la Constitución les reconoce como propias y exclusivas a cada una de ellas (arts. 74 y 76), o bien, cuando ejercen las facultades consignadas en el artículo 77.

“En estos casos las Cámaras ejercen facultades sumamente importantes, pero no de carácter legislativo.”

“Es oportuno precisar que cuando la Cámara de Senadores ejerce las facultades exclusivas que le confiere el artículo 76 constitucional, los senadores actúan como representantes de sus estados toda vez que dichas facultades se relacionan con el funcionamiento y respeto del pacto federal.”¹⁵⁵

El Poder Legislativo ha servido como baluarte del régimen democrático, y como órgano deliberativo de los temas trascendentales del país, responsable de ejercer su independencia y autonomía frente al Ejecutivo.

A partir de la alternancia del Ejecutivo derivada del proceso electoral del año 2000, el Congreso de la Unión funge como uno de los actores políticos principales del país, funcionando como un órgano plural donde las fuerzas partidistas expresan sus programas de acción fortaleciendo el debate parlamentario en la discusión de las leyes que guiarán el futuro de nuestro país.

Las mayorías parlamentarias no sólo generan gobierno, sino que la representación deriva en una gobernabilidad donde se conjugan todas las opiniones políticas y por otro, la creación de un gobierno eficaz y efectivo, sin dejar de valorar la legitimidad que dan los votos.

¹⁵⁵ *Ibíd.* pp. 171-174.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Rubio Llorente citado por Cervantes expresa:

“La democracia representativa no solo es democracia, sino que es, probablemente, la única forma posible de la democracia en un Estado extenso y agrega que el Parlamento es un órgano del Estado cuya composición resulta de la elección de ciudadanos.”¹⁵⁶

La Constitución Federal, delimita puntualmente las atribuciones de la Federación y las entidades, una de las corrientes teóricas más destacadas nos menciona:

El Derecho Legislativo Mexicano, establece cuatro tipos de funciones inherentes al Poder Legislativo:

a) Funciones de órgano generador:

a.1) Formalmente legislativas

a.2) Materialmente legislativas

b) Funciones de órgano interventor:

b.1) Materialmente políticas

b.2) Materialmente administrativas

b.3) Materialmente jurisdiccionales

c) Funciones de órgano revisor:

c.1) Actos de control

d) Funciones de órgano específico:

d.1) De organización interior

“La función esencial del Poder Legislativo, consiste en establecer la ley, es decir la norma general, objetiva y obligatoria, con sanciones punitivas o sin ellas. Cuando la norma jurídica sanciona con la invalidez la decisión que viola sus disposiciones se llama Ley Perfecta, cuando no contiene la sanción es Ley Imperfecta.”¹⁵⁷

Este mismo autor sostiene que se establece un sistema congresional que funciona como órgano legislativo del Poder Público en calidad de un todo, ya que, como depositario del Poder Legislativo, es un solo órgano y es en su conjunto, el que asume las facultades propiamente legislativas.

¹⁵⁶ *Ibíd.* p. 50.

¹⁵⁷ Ochoa Campos, Moisés. *Derecho Legislativo Mexicano. Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLIII Legislatura, México. 1973. p. 272.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

El carácter imperativo de las leyes, dimana del Congreso como unidad, porque ambas Cámaras son complementarias en sus funciones y facultades.

En consecuencia, las facultades del Congreso General son ejercidas por ambas Cámaras en forma separada y sucesiva, pero complementaria. Así, las funciones propiamente legislativas forman un solo proceso en el seno del Congreso General, ya que carecen de validez constitucional las leyes o decretos votados por una sola Cámara, salvo los casos de facultades exclusivas de ellas.¹⁵⁸

3.3.4. Cámara de Diputados

Está formada por un cuerpo representativo popular, colegiado y deliberante, con facultades complementarias respecto a la otra Cámara.

Es un cuerpo representativo popular, porque como señala el artículo 51 de la Constitución, la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años.

El sufragio popular, al elegir a los miembros de la Cámara, da forma al sistema representativo instituido por el artículo 40 constitucional.

Los diputados como gestores sociales representan a sus respectivos distritos en asuntos de interés público, pero son funciones supeditadas al interés nacional y a sus deberes respecto a toda la Nación.

Es un cuerpo colegiado, porque integra una asamblea de miembros revestidos de la misma dignidad y con las mismas facultades.

Es un cuerpo deliberante, porque sus resoluciones son tomadas después del examen y discusión del asunto.

¹⁵⁸ *Ibíd.* p. 70.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

En cuanto a sus facultades, la Cámara de Diputados, aparte de su carácter colegislador, posee la exclusividad de ciertas materias políticas, hacendarias, judiciales y administrativas, además de las relativas a su régimen interior.¹⁵⁹

Esta es la esencia de la representación popular, lo que en la visión de Rousseau es la asamblea popular, por ello conserva atribuciones exclusivas, como es la aprobación de la Ley de Ingresos (contribuciones), la designación de los Consejeros Ciudadanos del Instituto Federal Electoral entre otras.

3.3.5. Cámara de Senadores

En relación a esta Cámara, Ochoa refiere:

“Está formada por un cuerpo representativo federal, colegiado y deliberante, con facultades complementarias respecto a la otra Cámara (de Diputados)”

“Es un cuerpo representativo federal, colegiado porque se compone de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años [...]”

“En 1997 se realizó una reforma en la cual, se agregan los Senadores de Primera Minoría y de Lista Nacional [...]”

“En consecuencia; constitucionalmente los Senadores representan a los Estados, o sea, a las entidades federativas, tanto porque así lo estableció la doctrina desde la Carta Magna de 1824, complementariamente el sistema representativo del Senado, otorga a sus miembros el carácter de representantes ante la Nación, del Pacto Federal.”

“El artículo 40 constitucional es el que dicta nuestra forma de gobierno, al constituir una República representativa, democrática, federal y al establecer que los Estados están unidos en una federación. De estos dos elementos: el democrático y federal, se deriva que el Congreso General se componga de representantes del pueblo: los diputados, según el principio democrático y de representantes de los Estados, según el principio federativo [...]”

“Respecto al carácter colegiado y deliberante del cuerpo senatorial, podemos decir que posee la misma naturaleza que reviste su colegisladora, o sea la Cámara de Diputados [...]”

“En cuanto a sus facultades, la Cámara de Senadores, aparte de su carácter colegislador, posee la exclusividad en la materia que se refiere el orden político

¹⁵⁹ *Ibíd.* p. 72.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

internacional y en ciertas materias referidas al orden político interno, además de las relativas a su régimen interior.”¹⁶⁰

La Cámara de Senadores, es la representación del pacto federativo, al encontrarse representadas las entidades del país, y por ello trata asunto que tienen que ver con la soberanía, como es la ratificación de los Tratados Internacionales, asimismo el equilibrio de Poderes, al designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.4. El Poder Legislativo y su regulación en las entidades federativas

“Dentro del régimen federativo, los Estados representan porciones del Estado federal con determinados atributos característicos que describiremos a continuación brevemente. Desde luego, independientemente del proceso de formación federativa, los Estados son entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o Constitución Federal. Con esta personalidad, los Estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado Federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales que no están colocados en la situación de autoridad. Consiguientemente, los Estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estados Federal, sino personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa, conservando su entidad jurídica o que surge de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o Constitución que la implanta.”¹⁶¹

El federalismo es una herramienta de carácter institucional que favorece el desarrollo de un sistema democrático y garante de la autonomía de los entes locales en el proceso de crear su propia legislación.

“En la tarea del fortalecimiento del Poder Legislativo deben contribuir todos los órganos internos del Congreso de la Unión y especialmente los instrumentos que con base en nuestra Constitución, han sido diseñados para ejercer una supervisión legislativa más detallada de las actividades del Ejecutivo”.¹⁶²

¹⁶⁰ *Ibíd.* pp. 72-73.

¹⁶¹ *Ibíd.* 8-9.

¹⁶² *Mora, Donatto, Cecilia (2001) Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. Cuestiones Constitucionales, núm. enero-junio, pp. 85-113.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

En la Carta Magna la regulación del Legislativo se encuentra plasmada en el siguiente texto:

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo [...]

I...

II...

*Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes [...]*¹⁶³

En nuestro sistema constitucional reviste de vital importancia el actuar de las Legislaturas locales, en su esfera de competencia son el garante de constitucionalidad en el sistema de gobierno federalista en nuestro país.

La Mtra. Claudia Gamboa Montejano expone:

“La función legislativa, entendida en su sentido amplio, genérico y lato, en el sistema constitucional mexicano tiene una triple manifestación: la primera, de carácter fundamental, relacionada con la expedición y reforma de la carta magna, mediante dos vías, una, el constituyente original, y otra, la combinación de órganos prevista en el art. 135.”

“La segunda, de carácter ordinario, y en forma excepcional extraordinario, que es la que se confía a los órganos federales --congreso de la unión y presidente de la república-- circunscrita a las materias que en forma expresa les ha confiado la constitución.”

*“La tercera también es de naturaleza ordinaria, hablando en términos amplios, que con carácter genérico y residual se ha reservado a la autoridad legislativa estatal y que tiene, una doble manifestación: fundamental en el nivel local y ordinaria.”*¹⁶⁴

“Al margen de la mayor cooperación o división de competencias que pueda existir entre las entidades federativas y la Federación, en la mayor parte de Estados federales aquéllas intervienen en algunas etapas de la creación de normas federales. Desde luego, intervienen de forma continua desde las cámaras de representación territorial, pero también se les otorgan ciertas facultades específicas

¹⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019.

¹⁶⁴ *Ibíd.* p. 5.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

que les permiten contribuir con los poderes federales en el proceso de cambio e innovación del orden jurídico nacional.”¹⁶⁵

Gamboa Montejano explica:

“La constitución general, en diferentes partes, hace alusión a las legislaturas de los estados, para atribuirles facultades o bien para imponerles obligaciones; pero, en lo que concierne a su estructura, en forma por demás acertada, poco es lo que dispone y mucho es lo que deja al arbitrio de los constituyentes locales; respeta la autonomía estatal [...]”¹⁶⁶

“Los estados son autónomos para estructurar su legislatura de la manera que mejor convenga a sus intereses y más se adecue a su historia, naturaleza y circunstancias [...]”

“[...] Existe una virtual uniformidad en la organización y en el funcionamiento de los congresos locales; las divergencias que se observan tienen que ver sólo con el número de miembros [...]”¹⁶⁷

Bibliografía

- Avilés Urquiza, R. (2012). *Derecho constitucional I*. Red tercer milenio S.C.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*, Última reforma publicada 08-05-2019 § (1999).
- Camarena, J. P. (2006). *Nuevo Derecho electoral mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cervantes Gómez, J. C. (2012). *Derecho parlamentario: Funcionamiento del Congreso* (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura). México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*, (1917).
- de Pina Vara, R. (2004). *Diccionario de derecho*. Editorial Porrúa.
- Gamboa Montejano, C. (2006). *Proceso legislativo a nivel estatal*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-18-06.pdf>
- Mora Donatto, C. (2001). Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Vol. I (No. 4). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2001.4.5611>

¹⁶⁵ *Idem*.

¹⁶⁶ *Ibid.* p. 7.

¹⁶⁷ *Idem*.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Ochoa Campos, M. (1973). *Derecho Legislativo Mexicano* (1ª). Recuperado de

http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/dp/xlviii/der_leg_mex.pdf

Pitalúa Torres, V. D. (2005). *Órganos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de*

la Unión. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/COORD-ISS-](http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/COORD-ISS-01-05.pdf)

[01-05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/COORD-ISS-01-05.pdf)

Rousseau, J. J. (2006). *El contrato social*. México: Ediciones Leyenda.

Senado de la República. (s/f-a). Junta de Coordinación Política. Recuperado de Senado de la República—LXIV Legislatura, segundo año de ejercicio website:

http://www.senado.gob.mx/64/junta_de_coordinacion_politica/

Senado de la República. (s/f-b). Secretaría General de Servicios Parlamentarios.

Recuperado de Senado de la República—LXIV Legislatura, segundo año de ejercicio website:

http://www.senado.gob.mx/64/administracion/organizacion/directorio/dir1_1p



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas
Jurídicas en el Congreso de la Unión

Capítulo Cuarto

CAPÍTULO IV

CREACIÓN DE UNA UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE NORMAS JURÍDICAS

Es un mal ejemplo no observar una ley, sobre todo por parte del que la ha hecho.

Nicolás Maquiavelo, ilustre pensador.

Sumario: 4. UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE NORMAS JURÍDICAS; 4.1. Antecedentes de modelos de áreas de seguimiento y evaluación; 4.1.1. Departamento de Evaluación de la Ley en Chile; 4.1.2. Comisión de Derecho Constitucional, Legislación y Administración General de la República de Francia; 4.1.3. Unidad de escrutinio de la Cámara Baja del Reino Unido; 4.1.4. Unidad de Evaluación e Investigación Parlamentaria de Suecia; 4.1.5. Control Parlamentario de Administración en Suiza; 4.2. Estudio deontológico-jurídico de la creación de una Unidad de seguimiento y evaluación de normas jurídicas; 4.2.1. Estudio de los niveles de las dependencias públicas; 4.2.2. Función de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de normas jurídicas dentro del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos; 4.2.2.1. Razones sociales; 4.2.2.2. Razones políticas; 4.2.2.3. Razones administrativas; 4.2.2.4. Razones jurídicas; 4.3. Propuesta de Reformar del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 4.3.1. Propuesta de estructura y principales objetivos de la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos.

4. UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE NORMAS JURÍDICAS

*D*e acuerdo con los postulados de la Teoría de la División de Poderes que ha sido analizada con anterioridad, en el presente apartado del capitulado se desarrolla la viabilidad de la creación de una Unidad de Evaluación y Seguimiento de normas jurídicas dentro del Congreso de la Unión, siendo de utilidad el Derecho Comparado con los sistemas jurídicos de otros países, así como las razones sociales que podemos encontrar al interior del país, contextualizándolos a su vez a través de fuentes de información histórica que permitan conocer los puntos relevantes de la creación de dicha unidad.

4.1. Antecedentes de modelos de áreas de seguimiento y evaluación.

Dentro de la legislación Federal, el Congreso no cuenta con ningún organismo público con la función de evaluar y dar seguimiento a las normas jurídicas que el mismo crea. Por su propia naturaleza social, el Congreso evalúa las normas antes de reformarlas delegando dicha tarea a las comisiones legislativas encargadas de elaborar un dictamen sobre cada norma, no obstante, no cuenta con ningún órgano encargado de vigilar su desempeño posterior a su implementación, con lo que se puede decir que no existe un control en la aplicación de las normas por parte



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión del Poder Legislativo. Dado lo anterior, es importante revisar la casuística de organismos implementados en otros ordenamientos jurídicos.

4.1.1. Departamento de Evaluación de la Ley en Chile

En Chile la Cámara de Diputados cuenta con la prerrogativa de establecer comisiones de investigación, como parte de su Oficina de Informaciones, cuenta con una unidad encargada de la evaluación *ex post*¹⁶⁸ de la ley denominado Departamento de Evaluación de la Ley. De acuerdo con OCDE (2012):

*“El Departamento de evaluación de la Ley se creó el 21 de diciembre de 2010 por acuerdo de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento. El acuerdo se formalizó en la Nota Oficio 381, de la Presidencia de la Cámara de Diputados. Posteriormente, se ratificó por medio de la Resolución 857, del 27 de enero de 2011, firmada por el Secretario General de la Cámara de Diputados”*¹⁶⁹

La creación de dicho organismo busca el estudio *ex post*¹⁷⁰ de los efectos de la implementación de normas jurídicas lo cual se presenta de la siguiente manera:

Tipos de impacto para evaluación

Económico	Costos de implementación (esperados contra observados); costos imprevistos; beneficio para las actividades productivas y/o comerciales.
Financiero	Fuentes y recursos esperados para implementar la ley.
Social	Resultados relacionados con el beneficiario esperado; impactos imprevistos; grado de satisfacción de las expectativas de los beneficiarios y los ciudadanos.
Cultural	Resultados que genera la ley y su implementación en relación con la forma en que la sociedad percibe y concibe el objeto de la ley.
Ambiental	Impacto para el entorno físico (contaminación, empleo), biológico (biodiversidad, reducción en el número de individuos, hábitat, etc.) o para el entorno humano (contaminación, problemas de tráfico, calidad de vida, etc.).
Institucional	Creación de nuevos organismos o servicios; atribución de nuevas responsabilidades a órganos existentes o nuevos; reasignación de funciones o servicios a organismos; necesidad

¹⁶⁸ Después del hecho.

¹⁶⁹ OCDE. *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile.* OCDE Publishing, 2012. P. 58.

¹⁷⁰ Ídem.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

	de coordinación y cooperación entre servicios y organismos; necesidad de nuevos puestos en el servicio público o nuevo personal para tareas específicas.
Legal	Impacto esperado en otras leyes (modificaciones, etc.); impactos no esperados en otras leyes y regulaciones; disposiciones aprobadas por el Ejecutivo para implementar la ley.

Tabla1: Tipos de impacto para evaluación

Fuente: Elaboración propia con datos recuperados de OCDE. La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile. OCDE Publishing, 2012. P 64-65¹⁷¹

En este sentido, el Departamento de evaluación de la ley analiza los avances en dichas áreas con los objetivos presentados en la siguiente tabla:

Puntos importantes de la evaluación ex post de normas jurídicas chilenas	
Objetivos	Porque es necesario evaluar las leyes
<ul style="list-style-type: none"> • Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos esperados por el legislador. • Visualizar los impactos o efectos no previstos o no deseados al legislar. • Identificar buenas prácticas en la elaboración y aplicación de la ley. • Conocer percepción de la ciudadanía. • Proponer medidas correctivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para saber cómo ha operado la ley al ser aplicada. • Para verificar si ha alcanzado sus objetivos. • Para determinar si ha sido eficaz o no para solucionar los problemas que se pretendió al legislar.

Tabla 2: Puntos importantes de la evaluación ex post¹⁷² de normas jurídicas chilenas¹⁷³

Cabe resaltar la metodología aplicada por el Departamento mediante la

Figura 1:

¹⁷¹ *Ibíd.* pp. 64-65.

¹⁷² *Ídem.*

¹⁷³ *Cámara de diputados Chile (s.f.) Evaluación de la ley. (27 de febrero de 2019).*



Figura 1: Metodología.¹⁷⁴

Fuente: Elaboración propia con datos recuperados de OCDE. La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile. OCDE Publishing, 2012. P 62

Lo anterior, demuestra que el modelo chileno del Departamento de evaluación de leyes no sólo aporta un modelo técnico al seguimiento de normas jurídicas, sino que aporta un valor democrático al añadir la percepción ciudadana. Dicho Departamento aporta puntos de interés que pudiesen ser aplicables para un organismo que realice actividades similares en México.

4.1.2. Comisión de Derecho Constitucional, Legislación y Administración General de la República de Francia

El ordenamiento francés da mayor importancia a las comisiones legislativas, entre ellas, las comisiones de investigación y control, que se encargan de vigilar varias áreas de importancia para el Estado, dado que estas se encargan de llevar la información necesaria a los legisladores para el desempeño de su tarea legislativa.

Meny, Y. analiza su funcionamiento de la siguiente manera:

“Sean especiales o permanentes, las comisiones están encargadas por los presidentes de las Asambleas de los proyectos y proposiciones de su competencia. Estas nombran, para cada texto, a un ponente cuyo dictamen es distribuido a la Asamblea antes de que empiece la discusión. La Constitución permite al Gobierno que declare inadmisibles en sesión pública toda enmienda que no haya sido sometida, antes de la apertura del debate, a la comisión”¹⁷⁵

¹⁷⁴ *Ibíd.* p. 62.

¹⁷⁵ Meny, Yves. (1986) *El Proceso Legislativo en Francia*. Revista Española de Derecho Constitucional, 16. 115-177. p. 126.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Por ende, la finalidad de las comisiones parlamentarias es brindar al legislador la información necesaria para el desempeño de su función, al efecto, la Comisión de Derecho Constitucional, Legislación y Administración General de la República realiza análisis ex post. OCDE expone:

“En Francia, varias organizaciones dan seguimiento a la implementación adecuada de la regulación y suministran información para evaluar las regulaciones una vez que han entrado en vigor. Uno de estos organismos es la Asamblea Nacional francesa. La Comisión de Derecho Constitucional, Legislación y Administración General de la República se encarga de atender temas relacionados con derecho constitucional, leyes orgánicas, reglamentos internos, ley electoral, libertades públicas, temas de seguridad, derecho administrativo, servicio civil, organización judicial, derecho civil, derecho comercial, administración general del Estado y las colectividades territoriales. La Comisión elabora una serie de informes para comunicar temas de interés a la sociedad francesa. También elabora informes de control sobre la aplicación de ciertas leyes (Rapports sur la mise en la application de la loi¹⁷⁶). En la mayoría de los casos, estos informes contienen un análisis de propuestas de enmiendas que se discuten en el parlamento, al igual que puntos de vista de diferentes grupos interesados en los temas. La Comisión también publica un informe anual sobre la implementación de las leyes aprobadas y una evaluación general para cada Legislatura. Analiza la capacidad del Gobierno para implementar la ley utilizando decretos que lo facultan para este fin.”¹⁷⁷

Al efecto, dicha comisión de la Asamblea Francesa se enfoca en puntos que, aunque son bastante incluyentes no abarcan en su totalidad el fondo de las leyes o reformas, dado que para el efecto es necesario un estudio de fondo en el área. También se destaca que dichos estudios son abiertos a la ciudadanía mediante informes.

4.1.3. Unidad de escrutinio de la Cámara Baja del Reino Unido

El sistema parlamentario del Reino Unido, se encuentra conformado por un sistema bicameral, dentro del cual la cámara baja se conforma de representantes de la sociedad en general e históricamente por representantes de

¹⁷⁶ Informes de ejecución.

¹⁷⁷ OCDE. Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa. OCDE Publishing, México. 2014. p. 146.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Gales, Escocia e Irlanda del Norte. Moreno comenta: “El sistema electoral Británico está compuesto por dos cámaras, cámara baja o cámara de los comunes (*house of commons*¹⁷⁸) y la cámara de los Lores (*House of Lores*¹⁷⁹), dando lugar al modelo de democracia mayoritaria desarrollado por Liphart.”¹⁸⁰

Al efecto dicha cámara cuenta con un organismo denominado Unidad de Escrutinio que se encarga del análisis ex post¹⁸¹ de normas jurídicas. La OCDE en edición 2012 describe su formación de la siguiente forma:

“La Unidad de Escrutinio ofrece ayuda especializada para seleccionar comités para el análisis financiero y de desempeño y de escrutinio legislativo. Se estableció en 2002, tras muchos años de propuesta para la formación de un órgano de especialistas que apoyar el trabajo de los comités parlamentarios. Las principales obligaciones de la Unidad se relacionan con el escrutinio financiero de los gastos del Gobierno y el escrutinio financiero de los gastos del Gobierno y el escrutinio legislativo, incluidos el escrutinio prelegislativo y la evaluación legislativa ex post.¹⁸² El personal de la Unidad de Escrutinio se compone de 18 a 20 personas y representa diversas experiencias y antecedentes laborales.”¹⁸³

Al efecto, la Unidad de Escrutinio del Reino Unido no solamente se ocupa de la evaluación de las normas jurídicas, sino que realiza el análisis de reformas antes de someterlas a un proceso legislativo, esto podría ser un punto favorable en el desempeño de un organismo similar en México dado que la evaluación de las normas jurídicas no puede entenderse sin el análisis anterior del proceso legislativo. Dicha Unidad guarda puntos importantes en cuanto a su estructura y finalidad que se presentan a continuación:

Unidad de Escrutinio del Reino Unido	
Estructura	Actividades que realiza
<ul style="list-style-type: none"> • Dos especialistas legales. • Un estadístico. 	<ul style="list-style-type: none"> • La disposición de formación para los comités y su personal en temas como escrutinio y análisis legislativo y financiero.

¹⁷⁸ Casa de los comunes.

¹⁷⁹ Casa de los Lores.

¹⁸⁰ Moreno, Agustín. *Sistemas electorales de algunos países de la Unión Europea. Algunas propuestas de modificación. Universidad de Burgos, Facultad de Derecho, España. 2016. p. 19.*

¹⁸¹ Ídem.

¹⁸² Ídem.

¹⁸³ *Ibíd.* p. 33.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

<ul style="list-style-type: none">• Cuatro analistas financieros (incluso personas trasladadas en comisión de la institución de auditoría superior).• Un economista.• Un especialista en asuntos internos / políticas públicas.• Un jefe de unidad (que es un funcionario sénior (SIC) de la Cámara de los Comunes).• Seis miembros como personal de apoyo.• La Unidad también cuenta con un programa de pasantías para estudiantes de posgrado.	<ul style="list-style-type: none">• Organiza presentaciones sobre temas como la forma de obtener y analizar evidencia.• Produce informes ejecutivos detallados sobre los contenidos de la legislación propuesta y redactada. En particular, la Unidad se concentra en borradores de leyes cuando considera que el tema se beneficiaría de un periodo extendido de consulta antes de presentar la iniciativa al Parlamento.• Los hallazgos sobre la evidencia y consultas, así como los impactos y efectos evaluados de estos borradores de legislación, son circulares en la subsecuente evaluación legislativa <i>ex post</i>¹⁸⁴ como un punto de partida e información comparativa mediante la cual pueden evaluarse los resultados reales.• Realiza consultas por internet para obtener opiniones externas, la mayoría de las veces del público en general.• Enlace con otros órganos; proporciona un lugar para que los organismos externos se vinculen a los procesos de escrutinio y evaluación del Parlamento.• Apoya a los comités en su análisis de evaluación de impacto y ofrece análisis de evaluaciones a los comités.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 3: Unidad de escrutinio del Reino Unido.¹⁸⁵

Fuente: elaboración propia con datos recuperados de OCDE. La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile. OCDE Publishing, 2012.

Se destaca en este punto, la importancia de que un organismo similar en México se encuentre coordinado con otros organismos públicos (ej. Auditoría Superior de la Federación, INE, INAI) para poder brindar un mejor desempeño de sus funciones. En cuanto al aspecto de su formación, un organismo de dicha naturaleza requiere contar con los profesionistas con el perfil profesional de acuerdo con el caso específico, de acuerdo con la actividad legislativa.

4.1.4. Unidad de Evaluación e Investigación Parlamentaria de Suecia

El parlamento sueco cuenta con una unidad de evaluación de las normas jurídicas denominada Unidad de Evaluación e Investigación Parlamentaria la cual

¹⁸⁴ *Ídem.*

¹⁸⁵ *Ibíd.* pp. 33-34.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión además de realizar análisis ex post¹⁸⁶ de normas jurídicas realiza un seguimiento de los fondos públicos, atribución que en nuestro sistema jurídico se encuentra a cargo de la Auditoría Superior de la Federación. En la OCDE edición 2014 se describe este hecho de la siguiente forma:

“El Riksdag¹⁸⁷ ha incorporado dos veces (2001 y 2006) lineamientos para el seguimiento y la evaluación como una de las tareas principales que los comités llevarán a cabo. Estos lineamientos establecen que el Riksdag¹⁸⁸ debe obtener información para evaluar si las leyes aprobadas han tenido los efectos que se buscaban, así como otras formas de seguimiento y evaluación, por ejemplo, si los recursos se han distribuido de acuerdo con las prioridades políticas.”¹⁸⁹

De acuerdo con el mismo organismo en cita, dicha Unidad cuenta con las funciones que se enlistan:

- Ayudar a los comités a preparar, implementar y concluir proyectos de evaluación y seguimiento, proyectos de investigación y evaluaciones tecnológicas.
- Ubicar y designar a los investigadores y expertos externos para llevar a cabo proyectos.
- Preparar material de apoyo para proyectos de evaluación e investigación a solicitud de los comités.
- Solicitar informes actualizados de los órganos de gobierno sobre la operación y los efectos de las leyes.
- Contribuir a la estructuración, implementación y control de calidad final de los proyectos.
- Contribuir al desarrollo general de las actividades de evaluación e investigación de los comités.

4.1.5. Control Parlamentario de Administración en Suiza.

En Suiza, el Parlamento cuenta con un sistema constitucional que le obliga a evaluar las medidas adoptadas por el Estado, esto incluye el seguimiento de normas jurídicas. La OCDE edición 2012 lo analiza de la siguiente manera:

“El sistema gubernamental de Suiza otorga una alta prioridad de las leyes y las actividades del Gobierno Federal. El artículo 170 de la Constitución Federal Suiza (proclamada en 2000) contiene una cláusula de evaluación: “El Parlamento federal

¹⁸⁶ Ídem.

¹⁸⁷ Parlamento.

¹⁸⁸ Ídem.

¹⁸⁹ *Ibíd.* p. 79.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

habrá de garantizar que se evalúe la eficacia de las medidas adoptadas por la Confederación¹⁹⁰.¹⁹¹

La mencionada requiere de una evaluación de eficiencia y eficacia que nos permite entender los puntos en que debe versar la evaluación de normas jurídicas. Dichos puntos pueden resumirse en la legitimidad de las acciones de autoridades federales por el uso eficiente de recursos; la evaluación como herramienta para la rendición de cuentas del sector público; revelan limitaciones de ciertas medidas y ofrecen maneras de mejorarlas; identificar consecuencias para programas; durante la implementación, señala problemas en relación con la aplicación y como resolverlos; si las medidas llegan a la población objetivos teniendo los efectos deseados.¹⁹²

Estos puntos de análisis son aplicables a programas de gobierno, pero a su vez pueden ser aplicados a normas jurídicas. En cuanto al organismo encargado del análisis ex post¹⁹³ de normas jurídicas, es realizada por un organismo denominado Control Parlamentario de la Administración, el cual basa sus actividades en lo establecido en la **Tabla 4**:

Control Parlamentario de la Administración (PCA)	
Bases estructurales	Principales métodos
<ul style="list-style-type: none"> • El PCA lleva a cabo sus actividades científicas de manera independiente. Basa sus métodos en los criterios que establecen la Sociedad Suiza de Evaluación y asociaciones internacionales que se especializan en esa área. • Coordina sus actividades con las de otros órganos federales de control y está en contacto periódico con universidades, institutos privados de investigación, así como con organismos de evaluación pública suizos y extranjeros. • El PCA trata directamente con todas las autoridades federales, oficinas públicas y otros órganos a los que la Confederación confía tareas, y puede solicitar a todos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer apoyo a las actividades de supervisión del Parlamento mediante evaluaciones científicas y analizar los conceptos, aplicación e impacto de las medidas emprendidas por las autoridades federales. • Estas evaluaciones son más completas que las que se efectúan como parte de la supervisión parlamentaria e incluyen el monitoreo de la aplicación de la legislación por parte de los órganos responsables y de la solidez de la legislación misma. • El PCA lleva a cabo evaluaciones a nombre de los Comités de Control del Consejo Nacional y el Consejo de Estados como parte de la supervisión del Parlamento.

¹⁹⁰ Cfr. Artículo 170 de la Constitución Federal Suiza.

¹⁹¹ *Ibíd.* p. 30.

¹⁹² OCDE, 2012: 30.

¹⁹³ *Ibíd.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

<p>ellos documentación e información pertinente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El principio de confidencialidad profesional no restringe la obligación de las autoridades de proporcionar información. • El PCA puede solicitar los servicios de expertos externos a la administración federal, a quienes por ende se les conceden los derechos necesarios. • Protege sus fuentes de información y garantiza confidencialidad respecto de los resultados de sus evaluaciones hasta que los comités decidan la publicación del informe en cuestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta a los Comités de Control una serie de asuntos que deben examinarse como parte de la supervisión parlamentaria. • Existe el mandato de los Comités de Control para supervisar la calidad de las evaluaciones internas que efectúa la administración y su aplicación en los procesos de toma de decisiones. • Asiste a todos los comités parlamentarios en la preparación de mandatos de evaluación y los asesora en el procedimiento de los resultados de dichas evaluaciones. • Supervisa, en nombre de cualquier comité parlamentario, la eficacia de las medidas emprendidas por las autoridades federales. • Los informes del PCA se publican y se emplean en la toma de decisiones del Parlamento y el Gobierno; incluso sirven como base para revisar leyes y ordenanzas existentes. • Además de la evaluación científica y estadística, el PCA emplea métodos cualitativos para conformar un perfil completo de los efectos de las leyes,
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 4: Control parlamentario de la Administración (PCA).¹⁹⁴

Fuente: elaboración propia con datos recuperados de OCDE. La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile. OCDE Publishing, 2012.

Como se hace referencia, el Control Parlamentario de la Administración hace análisis de la situación social, de las políticas públicas, así como de la normatividad empleada para estas con el fin de brindar la información necesaria al Parlamento a efecto de realizar las modificaciones necesarias. Se destaca la importancia de una coordinación con instituciones educativas o de investigaciones públicas o privadas.

4.2. Estudio deontológico-jurídico de la creación de una Unidad de seguimiento y evaluación de normas jurídicas

En la esfera jurídica mexicana cabe analizar cada organismo público y los fines que persigue dentro de los diferentes ámbitos de la vida democrática del

¹⁹⁴ *Ibíd.* pp. 30-32.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión país. Por tanto, se analiza desde su nivel (bajo la competencia legislativa) así como los diferentes puntos que conforman su deontología.

4.2.1. Estudio de los niveles de las dependencias públicas

La creación de un organismo encargado de evaluar y dar seguimiento a las normas jurídicas dentro del Congreso de la Unión debe cuidar las situaciones de competencia junto con el Poder Ejecutivo, a efecto de ser un organismo formalmente legislativo, pero materialmente administrativo (que pueda ir más con la Administración pública, por ejemplo: El INAI), para tal efecto, es preciso resaltar lo que se entiende por competencia administrativa a efecto de no traspasar dicha área de estudio.

“AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO. La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza en los actos jurídicos abstractos, en el sentido de que, al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente adinmiculado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos se encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido”.¹⁹⁵

De acuerdo con dicho criterio, son parte de la competencia administrativa los organismos que participan de la misma naturaleza de los actos jurídicos abstractos, por tanto, se debe visualizar como función primordial del organismo planteado específicamente el brindar información al Congreso de la Unión, lo cual permite conocer el nivel orgánico de la dependencia que se desea en la **Tabla 5:**

Dependencia	Conceptualización
Secretaría	<p>La Real Academia Española (2019) define al Secretariado del Gobierno como:</p> <p>“órgano de apoyo al Consejo de Ministros, a las comisiones delegadas del Gobierno y a la Comisión General de Secretario de Estado y Subsecretarios, encargado de asistir al ministro-secretario del Consejo de Ministros en la preparación de reuniones de los órganos colegiados del Gobierno y en la ejecución y seguimiento de los acuerdos que estos adoptan”¹⁹⁶</p> <p>De dicho concepto, se desprende el carácter de asistencia a organismos colegiados que tiene una secretaría. No obstante, la misma Real Academia Española (2019) señala como Secretario de la Cámara:</p> <p>“Responsable de la unidad funcional central a la que corresponde la asistencia, asesoramiento y apoyo técnico y jurídico a los órganos parlamentarios, así como la gestión y ejecución de la actividad materialmente administrativa de la Cámara bajo la dirección de la Presidencia. Es asimismo el letrado de la Cámara. Su nombramiento corresponde a la mesa a propuesta del presidente entre los letrados de la Cámara que cumplan los requisitos establecidos reglamentariamente.”¹⁹⁷</p> <p>En este sentido, la Secretaría podría tener competencia, no obstante la Real Academia lo establece como responsable de la unidad funcional central, por ende, un organismo con la atribución de evaluar normas jurídicas no cumple con lo establecido,</p>

¹⁹⁵ Tesis: 2a. CXCVI/2001. Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Segunda Sala. Tomo XIV, octubre de 2001. Pág. 429. Tesis Aislada.

¹⁹⁶ Real Academia Española (2019) Diccionario del Español Jurídico. <http://dej.rae.es/#/entry-id/E219140> (3 de marzo de 2019).

¹⁹⁷ Real Academia Española (2019) Diccionario del Español Jurídico. <http://dej.rae.es/#/entry-id/E219290> (3 de marzo de 2019).



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

	<p>dado que el organismo que se plantea no dirige al Congreso.</p>
Dirección	<p>De un análisis empírico de las diferentes direcciones, se puede destacar que una Dirección es un organismo público centralizado a una Secretaría, en la cual se encuentran delegadas diferentes funciones propias de esta.</p> <p>El organismo planteado, no podría concebirse como una Dirección en el sentido administrativo, dado que las direcciones cuentan con atribuciones ejecutivas respecto del mandato constitucional del Ejecutivo. No obstante, el Congreso cuenta con Direcciones encargadas de realizar actividades materialmente administrativas dentro del congreso.</p> <p>Al efecto la Contraloría Interna, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General “cuenta con las Direcciones Generales de Auditoría, de Control y Evaluación y Quejas, Denuncias e Inconformidades” al efecto, la evaluación ex post¹⁹⁸ no forma parte de las atribuciones de la contraloría.</p>
Unidad	<p>Conceptualizando dicho organismo, “la unidad administrativa es el elemento básico de la organización administrativa y simplemente consiste en uno o varios empleados públicos, a los que se les asigna unos medios materiales, una tarea o función y que están dirigidos por un jefe común.”¹⁹⁹</p> <p>Por lo que se puede destacar que la unidad administrativa es el conjunto de servidores públicos con una labor determinada. En este sentido el organismo planteado podría establecerse como una Unidad técnica materialmente administrativa pero formalmente legislativa que sirva para dar informes ex post²⁰⁰ al Poder legislativo.</p>
Departamento	<p>Dentro de la doctrina Italiana, “los departamentos son lugares para el desempeño de funciones de dirección y control individualizado mediante reglamentos delegados, y operan en los sectores de competencia de cada ministerio.”²⁰¹</p> <p>De dicha conceptualización se desprende el carácter competencial de dichos organismos, o bien, se</p>

¹⁹⁸ *Ídem.*

¹⁹⁹ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2019.*

¹⁹⁹ *G Ma (2012) Todo Derecho Español. Disponible en <http://derechoaldiaucm.blogspot.com/2012/12/conceptos-de-unidad-administrativa.html>. (3 de marzo de 2019).*

²⁰⁰ *Ídem.*

²⁰¹ *Instituto de Investigaciones Jurídicas. Derecho Administrativo Italiano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 2013. p. 107.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

	<p>encargan de una tarea en específico más los reglamentos bajo los cuales se rigen dichas dependencias. Adviértase que, tienen el carácter de lugares, por lo que se destaca que hacen alusión a un ámbito espacial. Por ende, el organismo no podría ser un departamento por no operar bajo ninguna competencia territorial ni ejercer funciones de dirección ni control sino informativos.</p>
Coordinación	<p>De acuerdo con los postulados de Valls y Matute (2014): “La coordinación es la relación entre órganos del mismo nivel jerárquico, que combinan esfuerzos para dar unidad a la acción administrativa. La coordinación tiene su origen en la existencia de distintos órganos con relaciones jerárquicas separadas y en la autonomía, administrativa y política”²⁰²</p> <p>De dicha conceptualización se destaca que una coordinación conglomerada diferentes actores organizacionales estatales, pero con independencia entre ellos, formando un organismo intermedio entre ellos. El organismo planteado debe coordinarse con organismos públicos y privados para el desempeño de sus atribuciones, no obstante no puede ser una coordinación dado que la función principal del organismo es brindar de información al Poder Legislativo.</p>
Organismos Legales del Congreso (Grupos Parlamentarios, Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos, y Contraloría).	<p>Según el artículo 70 constitucional y el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: “el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara”, por tanto, el organismo planteado difiere de los fines que tienen los Grupos Parlamentarios.</p> <p>La Junta de Coordinación Política de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicano en su artículo 31 párrafo 1: “se integra con los coordinadores de cada Grupo Parlamentario”. Por tanto, cuenta con atribuciones diferentes a las del organismo que se plantea.</p> <p>La Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos tiene como finalidad establecer en un periodo de tiempo determinado el programa legislativo, por lo que al ser un ente temporal no permite el</p>

²⁰² Valls, S. y Matute, C. *Nuevo Derecho Administrativo. México, Porrúa. 2014. p. 660.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

	<p>seguimiento de normas jurídicas, a su vez, cuenta con otras atribuciones diferentes.</p> <p>La Contraloría es un organismo encargado de practicar auditorías de los fondos públicos, así como de revisar el buen desempeño del organismo.</p>
Comisión Parlamentaria	<p>La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39 párrafo 1 establece “Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales”. En este sentido el organismo planteado se encuentra dentro del ámbito competencial de las Comisiones Parlamentarias, sin embargo, en el artículo 43 párrafo 1 del mismo ordenamiento se establece lo siguiente:</p> <p>“1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma, salvo aquéllas que conozcan de una iniciativa preferente las cuales deberán constituirse a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y la de investigación”.</p> <p>Dicho párrafo advierte dos situaciones de relevancia, la primera que se encuentran conformadas por diputados (lo cual no va con el carácter técnico del organismo planteado) y que estas realizan estudios para la realización de reformas, o bien, no hacen análisis <i>ex post</i>²⁰³, no obstante, el organismo planteado se encuentra dentro de su competencia, por lo que, este podría formar parte como un organismo subordinado a las comisiones.</p>
Comité Parlamentario	<p>Los comités de acuerdo con el artículo 46 párrafo 1 de la Ley Orgánica del Congreso General: “son órganos para auxiliar en actividades de la cámara que se constituyen por disposiciones del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación”.</p> <p>Por tanto, el organismo planteado no podría ser un comité dado que aunque está dentro de la</p>

²⁰³ Ídem.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

	competencia realiza operaciones diferentes a las de las comisiones y se crean mediante acuerdo (o bien, son opcionales).
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 5: Niveles de las dependencias públicas.

Fuente: Elaboración propia con datos recuperados de Real Academia Española (2019) Diccionario del Español Jurídico. <http://dej.rae.es/#/entry-id/E219140> (3 de marzo de 2019).; *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2019.*; *Instituto de Investigaciones Jurídicas. Derecho Administrativo Italiano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 2013. p. 107.*; Valls, S. y Matute, C. *Nuevo Derecho Administrativo.* México, Porrúa. 2014. p. 660.

Por tanto, el organismo planteado preferentemente debe ser una Unidad Técnica Legislativa que realice las tareas de evaluación y seguimiento de normas jurídicas ex post²⁰⁴. En este sentido cabe analizar la naturaleza bicameral del Congreso. Como se mencionó anteriormente, el Congreso cuenta con dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, las cuales, a su vez cuentan con organismos técnicos propios, por ende, la Unidad planteada (de acuerdo con la legislación) debería enfocarse a una de estas.

Dicha situación se resuelve conforme al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental”²⁰⁵

Es así que, la forma de gobierno presentada permite establecer a los Diputados como representantes de los ciudadanos y a los Senadores como representantes de los Estados Soberanos, en este sentido se puede entender que, aunque legalmente no existe desigualdad entre estos, los Diputados son una representación directa de la población, dado que estos están distribuidos por 300 distritos electorales en los que tiene oficinas de atención y por tanto se encuentran en mayor contacto con los ciudadanos, teniendo estos la posibilidad de conocer mejor sus intereses.

²⁰⁴ Ídem.

²⁰⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

En este sentido se plantea que la Unidad forme parte de la Cámara de Diputados, dicha situación no afecta la representatividad de los Estados en el proceso legislativo dado que copia al sistema de Reino Unido donde la evaluación ex post²⁰⁶ corresponde la Unidad de Escrutinio perteneciente a la Cámara Baja.

4.2.2. Función de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de normas jurídicas dentro del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos

Una vez analizados los puntos comparativos y deontológicos de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de normas jurídicas, es importante conocer las motivaciones que dan origen a la necesidad de crear dicho organismo desde sus diferentes ámbitos de visualización en la vida pública del país.

4.2.2.1. Razones sociales

La principal razón social en la creación de una Unidad de Evaluación y Seguimiento de normas jurídicas del Poder Legislativo se encuentra la de conocer de primera mano el sentir y el pensar de la población con relación a las leyes vigentes y sobre todo la utilidad de las mismas. En este sentido que la población se sienta representada ante este Poder. Actualmente los ciudadanos no creen en las propias instituciones. “El clientelismo, populismo, la corrupción y la impunidad, por ejemplo, son algunas de las instituciones que no hemos superado en la región y han imposibilitado la calidad de vida, con muy raras excepciones en la historia.”²⁰⁷

En efecto, el poco grado de representatividad de las instituciones a los intereses de los ciudadanos lleva a la falta de confianza en las mismas. El crear un organismo que se encargue de dar seguimiento a las normas jurídicas no sólo funge como medio de protección a la representatividad política, sino que es un mecanismo para presionar socialmente a los Diputados a velar por los intereses de la ciudadanía (a través de la estadística y de la realización de consultas como lo hace la Unidad de Escrutinio de la Cámara Baja del Reino Unido).

²⁰⁶ Ídem.

²⁰⁷ CREES (2015) *Instituciones sanas: tarea pendiente en América Latina*. <https://www.crees.org.do/es/ensayo/instituciones-sanas-tarea-pendiente-en-am%C3%A9rica-latina> (3 de marzo de 2019).



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

4.2.2.2. Razones políticas

En materia política, la creación de una Unidad de Evaluación y Seguimiento del Poder Legislativo, permite visualizar la satisfacción de necesidades, así como el cumplimiento de las funciones del Estado. Pudiendo reformular la legislación, realizar una planeación o el cambio en las políticas públicas de un país. A su vez, permite a los legisladores allegarse de la información necesaria para poder realizar su labor legislativa de una manera más eficiente lo que permite el establecimiento de contrapesos.

4.2.2.3. Razones administrativas

El organismo planteado, a diferencia de los organismos análogos de Suecia y Suiza, por competencia no pueden evaluar, ni dar seguimiento a políticas públicas del Poder Ejecutivo, sin embargo, cuenta con líneas de apoyo, como lo son el mejoramiento del sistema legal para su posterior ejecución por parte de la Administración Pública; el que los informes establecidos por la Unidad de Evaluación y Seguimiento puedan dar pauta a cambios en la Administración Pública por si sola; y la mejora en las estructuras de organismos públicos como se maneja en el modelo chileno.

Cabe resaltar que el carácter presupuestal de la Unidad que se plantea se debe encontrar dentro del Presupuesto anual, por lo qué, se encuentra dentro del gasto público, no hace falta un estudio formal de las erogaciones que este organismo requiera.

4.2.2.4. Razones jurídicas

Legalmente la mejoría en la normatividad se podría visualizar en la mejoría en los procedimientos legales, la eliminación de la burocracia, la protección de los derechos fundamentales de los gobernados, la protección del Estado de Derecho, una mejor aplicación de la legislación en áreas prioritarias, la eliminación de vacíos legales, así como la menor posibilidad de uso de otros medios de control de la legalidad, convencionalidad y constitucionalidad de la ley.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

4.3. Propuesta de Reformar del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Se propone a la creación de una Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas adscrita a la Cámara de Diputados mediante la reforma al artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos añadiendo un párrafo que contemple la creación de esta y sus aspectos más básicos, estableciendo a su vez la atribución de coordinarse para el desempeño de sus actividades con instituciones educativas y de investigación del ramo público o privado. En cuanto a su estructura interna se plantea una estructura multidisciplinaria que permita el análisis de todo tipo de reformas según sea el caso.

Propuesta de creación de una Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas, adscrita a la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos	
Dice	Debe decir
<p>Artículo 55. 1. La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el Estatuto respectivo. La Unidad está a cargo de un Coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto del Servicio de Carrera y se estructura con las oficinas que se requieran.</p>	<p>Artículo 55. 1. La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el Estatuto respectivo. La Unidad está a cargo de un Coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto del Servicio de Carrera y se estructura con las oficinas que se requieran. 2. La Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas, es un organismo de apoyo técnico que brinda a la Cámara de información sobre el funcionamiento de las reformas aprobadas. Cuenta con una estructura multidisciplinaria suficiente para el desempeño de</p>



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

	sus funciones de acuerdo con su reglamento interno y facultades para coordinarse con organismos públicos, instituciones educativas y de investigación quienes tendrán la obligación de apoyar a la Unidad en el desempeño de sus funciones.
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 6: Propuesta de creación de una Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas, adscrita a la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos.

Fuente: Elaboración propia con datos recuperados de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

4.3.1. Propuesta de estructura y principales objetivos de la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos

En cuanto a la estructura de la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas adscrita a la Cámara de Diputados del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, debe determinarse en su reglamentación interna, por lo que se presenta una propuesta de estructura, atribuciones y funciones públicas para dicho organismo:

Propuesta de Reglamento Interno de la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas, adscrita a la Cámara de Diputados del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos
<p style="text-align: center;">De la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas</p> <p>Artículo 1. El presente reglamento tiene como finalidad regular el funcionamiento interno de la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas.</p> <p>Artículo 2. La Unidad de Evaluación y Seguimiento es un organismo de apoyo técnico que brinda a la Cámara de Diputados información necesaria sobre funcionamiento, aplicabilidad, conveniencia y utilidad de las reformas aprobadas. Cuenta con una estructura multidisciplinaria suficiente para el desempeño de sus funciones de acuerdo con su reglamento interior y facultades para coordinarse con organismos públicos, instituciones educativas y de investigación quienes tendrán la obligación de apoyar a la Unidad en el desempeño de sus funciones.</p> <p>Artículo 3. Para los efectos de este reglamento se entiende por: Unidad: a la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas. Cámara: a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Senado: al Senado de la República del Congreso de la Unión. Comisiones: a las Comisiones Parlamentarias. Comités: a los Comités Parlamentarios.</p>



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Presidente: al Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

De las atribuciones de la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas.

Artículo 4. La Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Presentar informes trimestrales sobre las reformas a petición de las Comisiones Parlamentarias;
- II. Presentar informes especiales a petición de los sujetos contenidos en el Artículo 5 de este reglamento.
- III. Coordinarse con los organismos públicos, instituciones educativas y de investigación para el desarrollo de sus funciones;
- IV. Firmar acuerdos de colaboración con instituciones educativas y de investigación privadas;
- V. Realizar consultas ciudadanas, así como presentar informes abiertos al público;
- VI. Presentar a las Comisiones respectivas informes sobre situación de importancia; y
- VII. Las demás que le confieran las leyes.

De los sujetos que pueden solicitar informes

Artículo 5. Podrán solicitar informes sobre el desempeño de normas jurídicas los siguientes sujetos:

- I. El Presidente de la Cámara de Diputados;
- II. Las Comisiones y Comités Parlamentarios;
- III. El Senado de la República; y
- IV. Los ciudadanos que cuenten con el tres por ciento del padrón electoral.

DE LA ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE NORMAS JURÍDICAS

Artículo 6. Para el desempeño de sus funciones la Unidad contará con la siguiente estructura orgánica:

- I. Un Jefe de Unidad;
- II. Un Secretario Técnico; y
- III. Las Áreas de Investigación necesarias para el desempeño de sus funciones.

Del Jefe de la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas

Artículo 7. El Jefe de la Unidad cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Presentar los informes que le sean solicitados ante la Cámara;
- II. Solicitar la información que requiera la Unidad a los organismos públicos privados, instituciones educativas y de investigación que se requieran;
- III. Firmar convenios de colaboración con instituciones educativas y de investigación para el desempeño de sus funciones;
- IV. Servir como representante legal y administrador de los recursos públicos asignados a la Unidad;
- V. Presentar los dictámenes a que hace referencia el artículo 13 de este reglamento;
- VI. Las demás que le confieran las leyes y la Cámara.

Artículo 8. El Jefe de la Unidad será designado por el Presidente de la Cámara de Diputados con la aprobación de la mayoría de los representantes de las fracciones parlamentarias y durará en su función durante el periodo parlamentario.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Del Secretario Técnico de la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas

Artículo 9. El Secretario Técnico de la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas tiene las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar las actividades de investigación que realicen las Áreas de investigación;
- II. Ayudar al Jefe de la Unidad en el desempeño de sus funciones; y
- III. Las demás que le confieran las leyes.

Artículo 10. Secretario Técnico será designado por el Presidente de la Cámara de Diputados con la aprobación de la mayoría de los representantes de las fracciones parlamentarias y durará en su función durante el periodo parlamentario.

De las Áreas de Investigación

Artículo 11. Las Áreas de Investigación son grupos interdisciplinarios que se encargan de las actividades de investigación.

Artículo 12. Para la creación de un Área de Investigación se requiere de la aprobación del Presidente de la Cámara.

Artículo 13. Para la conformación de un Área de Investigación se requiere de un dictamen presentado por el Jefe de Unidad al Presidente de la Cámara el cual deberá contener los requerimientos materiales, formales y profesionales para el desarrollo de la investigación.

Artículo 14. Las Áreas de Investigación se integrarán en el mes de enero de cada año con el presupuesto asignado.

Artículo 15. Para su conformación las Áreas de Investigación contarán con un Encargado el cual será designado por el Jefe de Unidad.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERO. El presente reglamento es de observancia general para quienes conformen la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas.

SEGUNDO. Se requerirá su observancia a partir del primer mes del periodo parlamentario de que se trate.

Tabla 7: Propuesta de Reglamento Interno de la Unidad de Evaluación y Seguimiento de Normas Jurídicas, adscrita a la Cámara de Diputados del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos.

Fuente: Elaboración propia, con datos que representan una nueva propuesta.

Bibliografía

Cámara de Diputados - Chile. (s/f). Cómo la Cámara de Diputados de Chile evalúa las leyes, a través de su Departamento de Evaluación de la Ley [Evaluación de la Ley - Cámara de Diputados Chile]. Recuperado de http://www.evaluaciondelaley.cl/objetivos/foro_ciudadano/2012-11-09/113129.html



- La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*, Última reforma publicada 08-05-2019 § (1999).
Constitución Federal de la Confederación Suiza. (1999).
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917).
Franco Ferrari, Giuseppe. (2013). *Derecho Administrativo Italiano.* México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Meny, Y. (1986). El proceso legislativo en Francia. *Revista española de derecho constitucional*, Vol. 6(No. 16), 115–178.
- Moreno Morcillo, A. (2016). *Sistemas Electorales de algunos países de la Unión Europea. Algunas propuestas de modificación* (Fin de Grado, Universidad de Burgos, Facultad de Derecho). Recuperado de https://riubu.ubu.es/bitstream/handle/10259/3981/Moreno_Morcillo.pdf;jsessionid=9113D0876FC67DA97A0B2F8589C262CB?sequence=1
- OCDE. (2012a). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia. Más allá de la simplificación administrativa.* Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>
- OCDE. (2012b). *La Evaluación de Leyes y Regulaciones El Caso de la Cámara de Diputados de Chile.* Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>
- Selman, E. (2015). Instituciones sanas: Tarea pendiente en América Latina. Recuperado de CREES - Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles website: <https://www.crees.org.do/es/ensayo/instituciones-san-as-tarea-pendiente-en-am%C3%A9rica-latina>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (s/f). *Semanario Judicial de la Federación.* Recuperado de Suprema Corte de Justicia de la Nación website: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/tesis.aspx>
- Valls Hernández, S. A., & Matute González, C. F. (2014). *Nuevo derecho administrativo.* Editorial Porrúa.



Capítulo Quinto

CAPÍTULO QUINTO

REFERENTES TEÓRICOS SOBRE EL DERECHO

SUMARIO: 5.1. Teorías sobre los Derechos Fundamentales. 5.1.1. Teoría Liberal. 5.1.2. Teoría Institucional. 5.1.2.1. Teoría jurídica y práctica institucional. 5.1.2.2. El modelo positivista explícito en la primera etapa de la CNDH. 5.1.3. Teoría Axiológica. 5.1.4. Teoría Democrático-Funcional. 5.1.5. Teoría del Estado Social. **5.2. Teorías del derecho.** 5.2.1. Teorías monistas. 5.2.1.1. Teorías Iusnaturalistas. 5.2.1.2. Teorías Ius sociológicas. 5.2.1.3. Teorías Ius positivistas. 5.2.2. Teorías Bidimensionales. 5.2.2.1. Teorías Sociusnaturalistas. 5.2.2.2. Teorías sociopositivistas. 5.2.2.3. Teorías Iusnaturalistas-positivista. 5.2.3. Teorías Tridimensionales.

Que hermoso y apasionante es el Derecho Constitucional, es la disciplina que por antonomasia defiende nuestra dignidad humana y nos permite vivir en paz dentro del consorcio social, con libertades y en un plano de igualdad entre los iguales, a su vez que protege a los desiguales para que puedan tener las mismas oportunidades y derechos que todos los iguales

Jorge Carpizo, Jurista Mexicano.

5.1. Teorías sobre los Derechos Humanos

*D*e las corrientes epistemológicas relacionadas al Derecho Parlamentario y el estudio de los Derechos Fundamentales en cualquier ordenamiento jurídico, abrevando parte del conocimiento que permite desentrañar y remontar la teoría que se aplica en esta investigación académica, se advierte en este momento que los fines de este último capítulo y la información contenida, es simplemente una referencia obligada que permite delimitar el marco teórico como estudio del arte de algunos investigadores nacionales y extranjeros, así como académicos del país entre ellos de la Universidad Autónoma del Estado de México, a los cuales cito en los siguientes términos.

El pensamiento jurídico de *Hans Kelsen*, es una referencia obligada para todo aquel jurista que se adentra al estudio de la Teoría Constitucional y del Derecho en general. Como lo expresa, el autor *Hiram Raúl Piña Libien* en su trabajo académico, seleccionado por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios como premio estatal de transparencia 2006:

“Debe considerarse a Kelsen, como el teórico del Derecho más socorrido y consultado, pero también uno de los más refutados a consecuencia de su Teoría Pura del Derecho. Bajo ella, se ha lapidado y vanagloriado su contribución a la Ciencia del

Derecho; pero también, se ha edificado la enseñanza, aprendizaje, reflexión y construcción del pensamiento jurídico moderno, en virtud de su concepto fundamental, la norma jurídica como supuesto último de validez del ordenamiento jurídico”.²⁰⁸

Respecto a la teoría Kelseniana el mismo autor puntualiza:

“El propósito no es discutir sobre las virtudes y debilidades de la Teoría Pura del Derecho, pues no es el espacio adecuado para ello. En cambio, de forma modesta, me limito a delinear los grandes rasgos de su contribución a la Teoría Constitucional”.²⁰⁹

La Teoría en comento, como lo expresa el autor mencionado, y de lo cual existe coincidencia en el convencimiento de mi pensamiento, en su expresión porque no se limita a un determinado orden jurídico y a las normas particulares que le conforman; ésta pretende identificar los conceptos específicos y fundamentales que permitan describir a cualquier tipo de Derecho --vgr., mi tratamiento académico que es del ***Derecho Parlamentario, desde la visión de la función Legislativa***, con la postura de la creación de una unidad de seguimiento y evaluación de normas jurídicas--; de ahí que, la Teoría Pura del Derecho no sea una teoría del derecho puro.

Respecto al estudio del Estado a Jellinek expresa lo siguiente:

“Jellinek, propuso una dualidad metodológica para el estudio del Estado; en la que, por una parte, el Estado era un constructo social e institución jurídica, por la otra esta teoría, surge a consecuencia de dos insatisfacciones manifiestas de Kelsen”.²¹⁰

²⁰⁸ Piña Libien, Hiram Raúl. *El derecho a la autodeterminación informativa y su garantía en el ordenamiento jurídico mexicano. Tesis que para obtener el Grado Académico de Doctor en Derecho. Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Derecho, México, 2006, pp. 28 y 29.*

²⁰⁹ *Ibid.* p. 29.

²¹⁰ *Idem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“La primera, de tipo metodológico; por tal motivo, pugnó por dotar a la Ciencia del Derecho, de un método específico y sustraerla del sincretismo metodológico que le había caracterizado durante todo el siglo XIX”.²¹¹

“Con ello, creía que era posible que la Ciencia del Derecho fuera rigurosa y objetiva. La segunda, deriva del servilismo histórico que ha caracterizado a la Ciencia del Derecho, al defender y legitimar las ideologías reverentes al poder político.”²¹²

La “teoría pura” permeó profundamente el modo de concebir los elementos medulares del sistema jurídico y de la organización del Estado. Su importancia radica en que se trata de una teoría estrictamente jurídica, que supone que la verdad o falsedad de los enunciados jurídicos no dependen de la verdad o falsedad de premisas empíricas o morales. La existencia y el contenido del derecho, como reza la premisa fundamental del positivismo, dependen de hechos sociales y no de sus cualidades o virtudes. En este sentido, Kelsen hace referencia a la “pureza metódica” de la ciencia jurídica. Así, el pensamiento iusfilosófico de la época contaminaba a la ciencia del derecho con estándares morales e ideología política, o intentaba reducirla a las ciencias naturales o sociales. La idea de la “pureza” de la ciencia jurídica se concibe para distinguirla de la moral y de la ciencia empírica.

Continuando con la fuente citada ¿Qué es la Teoría Pura del Derecho? de *Hans Kelsen*.

“El punto de partida de la Teoría Pura del Derecho, es relativamente simple y se edifica a partir de la diferencia metodológica de los objetos de estudio de las ciencias naturales (regidas por el principio de causalidad) y de la ciencia jurídica (regida por el principio de imputación). La distinción entre ambos principios, radica”.²¹³

“[...] en que, en el caso de la causalidad, la vinculación de los elementos es independiente de un acto de la voluntad humana o sobrehumana mientras que, en la imputación, la vinculación es creada por un acto de la voluntad humana cuyo

²¹¹ *Idem.*

²¹² *Idem.*

²¹³ *Idem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

sentido es la norma. De ahí que, la Teoría Pura del Derecho sea una teoría de la realidad jurídica, del derecho real, el positivo”.²¹⁴

“Se ha objetado en demasía el hecho de que la Teoría Pura delimite su estudio al derecho positivo y desestime como elementos informadores a los sistemas social y moral. En este tenor, Kelsen afirmó en Teoría General del Derecho y del Estado, que el Derecho es siempre positivo, es decir, que el Derecho se encuentra en las normas jurídicas por ser: “[...] creado y nulificado por actos de seres humanos [...]”.²¹⁵

La teoría pura concibe a la norma jurídica como un juicio hipotético que expresa el vínculo específico que se establece entre un hecho condicionante y su consecuencia. Una norma es, entonces, el sentido de un acto con el cual se ordena o permite y, en especial, se autoriza un comportamiento. El derecho en la teoría pura es un orden normativo, porque lo concibe desde el deber ser objetivo que comportan las normas que lo integran. Una norma es lo que “debe ser”, es decir, lo que se espera que oriente una determinada conducta.

“Por lo tanto, el Derecho, al no encontrarse supeditado a factores externos que contaminen su esencia, regula su creación a través de una norma básica o fundamental, que es el punto de partida del sistema jurídico y sobre la cual se crean normas particulares que integrarán dicho sistema”.²¹⁶

“Para Kelsen, el sistema jurídico de un Estado de halla jerarquizado y cada jerarquía de normas, representa un grado en el orden jurídico, siendo la Constitución el nivel más alto de dicha jerarquía”.²¹⁷

Toda norma jurídica emana de otra norma jurídica superior, o de una legalidad anterior, remitiendo su origen último a una norma hipotética fundamental, habiendo situado esta última en el derecho internacional. En

²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ *Ibid.* p. 29.

²¹⁶ *Idem.*

²¹⁷ *Idem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

este orden de ideas, todos los sistemas legales de la mayoría de los países modernos se asemejan a una pirámide, donde en la parte superior encontramos la Constitución, luego las leyes que de ella emanan, posteriormente los reglamentos, luego los acuerdos, circulares y demás disposiciones de aplicación general, y al final, en la parte inferior de la pirámide, encontraremos los actos concretos de autoridad que afectan la esfera jurídica de los particulares.

“Ahora bien, en la visión kelseniana, la Constitución presenta dos caracteres distintos, uno formal y otro material. [...] en sentido formal, en cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas. [...] en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y especialmente, la creación de leyes”.²¹⁸

Según estas ideas, un acto concreto de una autoridad como pudiera ser una sentencia o un acto administrativo determinado, para que sea legalmente válido, debe basarse y estar en conformidad con las normas jurídicas superiores que le anteceden, es decir, debe ser armónica con las circulares, acuerdos, reglamentos, leyes y la Constitución misma, pues de no ser así, es decir, al estar en contradicción o no basarse en las normas precedentes, dicho acto concreto es legalmente inválido o nulo.

“Por lo tanto, la Constitución en sentido formal, es un documento que consta por escrito, susceptible de reforma o modificación a través de un proceso dificultado, distinto al de las leyes ordinarias. Y materialmente, es un conjunto de preceptos jurídicos destinados a salvaguardar aquellas normas que fijan a los órganos legislativos y al proceso legislativo de producción jurídica”.²¹⁹

“En este último aspecto, la Constitución puede también fijar en sentido positivo el contenido de leyes futuras, o bien, en sentido negativo prohibir la inclusión de ciertos contenidos que puedan vulnerar el sentido de la Constitución”.²²⁰

²¹⁸ *Idem.*

²¹⁹ *Idem.*

²²⁰ *Idem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

En este orden de ideas tenemos que, al final de cuentas, todas las autoridades de un país, desde un presidente municipal, hasta el propio presidente de la república deben sujetarse indefectiblemente a la Constitución Política, a las Leyes, Reglamentos, Acuerdos y Circulares que de ella emanen, so pena de ser considerados como transgresores de la misma y recibir las sanciones legales que las leyes prevean para dichos supuestos.

Esta estructura y funcionamiento de los órdenes jurídicos nacionales, en los países modernos, es la base fundamental y sustento de todo Estado democrático de Derecho. Las democracias se distinguen de las dictaduras precisamente por el funcionamiento y peso real de las normas jurídicas: cuando la Constitución y las Leyes que de ella emanen son respetadas cabalmente por las autoridades que se encargan de aplicarlas, nos encontraremos ante una real democracia; en cambio, cuando las decisiones particulares y concretas de las autoridades ejecutivas o administrativas y judiciales prevalecen sobre el orden jurídico superior, transgrediéndolo, nos encontraremos ante una cabal dictadura.

“Como es obvio, en la Teoría Pura del Derecho, la Constitución es la norma jurídica y por tanto la base del derecho positivo al haber sido: ‘[...] establecida por un órgano competente [...]’”.²²¹

“El autor en cita expresa en este sentido, al ideólogo de los Tribunales Constitucionales -Hans Kelsen, su obra Escritos sobre la democracia y el socialismo- sostuvo: ‘[...] la Constitución es siempre el fundamento del Estado, la base del ordenamiento jurídico de que se trate’”.²²²

“Lo que se entiende ante todo y siempre por Constitución --y la noción coincide bajo este prisma con la de forma de Estado-- es un principio en el que se expresa jurídicamente el equilibrio de las fuerzas políticas en el momento que se toma en consideración, es la norma que regula la elaboración de las leyes, de las normas generales en ejecución de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales, de los tribunales y de las autoridades administrativas”.²²³

“Respecto a la validez de la norma jurídica, afirma Kelsen: ‘[...] es válida en cuanto ha sido creada de acuerdo con determinada regla, y sólo por ello. La norma fundamental de un orden jurídico es la regla suprema de acuerdo con la cual los preceptos de tal orden son establecidos y anulados, es decir, adquieren y pierden su validez’”.²²⁴

²²¹ *Ibid.* p. 30.

²²² *Idem.*

²²³ *Idem.*

²²⁴ *Idem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“En la doctrina kelseniana, la Constitución es válida cuando se ha ido sucediendo en el tiempo, es decir, la Constitución actual y vigente de un Estado determinado, encuentra su fundamento en una Constitución más antigua que ella y así sucesivamente, hasta que se encuentre la primera Constitución de ese Estado”.²²⁵ “Esta visión, bien podría ser denominada como lógico-jurídica, ya que el establecimiento de la primera Constitución representa no sólo la institución de un orden jurídico determinado, sino que es por antonomasia el fundamento último del sistema jurídico positivo vigente”.²²⁶

En este tenor de ideas del Doctor *Piña Libien*, expresa como *Lassalle*, formuló su teoría constitucional en los siguientes términos:

“En una perspectiva distinta Ferdinand Lassalle, formuló su Teoría Constitucional con base en su célebre conferencia pronunciada en Berlín en abril de 1862 intitulada ¿Qué es una Constitución?, en ella preguntó a una agrupación ciudadana, ¿En qué y en donde reside la esencia, el concepto de una Constitución, cualquiera que ella fuere? No es curioso ni sorprendente que en ese entonces y hasta ahora se obtenga como respuesta por parte de un jurista, que ‘La Constitución es la ley fundamental proclamada en el país, en la que se echan los cimientos para la organización del Derecho público de esa nación’”.²²⁷

“Esta, como muchas otras respuestas positivistas y formales de la Constitución, solamente logran en el científico jurídico insatisfacción; para ello, Lassalle se lanzó a buscar en dónde está esa esencia de la Constitución, misma que encontró en los factores reales de poder”.²²⁸

“Estos factores reales de poder, ---dice Lassalle--- rigen en una sociedad determinada, no son otra cosa que la [...] fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia más que tal y como son’. Por tanto, ésta es la Constitución real y efectiva de un Estado”.²²⁹

“Ahora bien, se tiene aquí dos percepciones de la Constitución. Por una parte, es documento jurídico y por la otra, son factores reales de poder y en la teoría de Lassalle ambos se relacionan entre sí de la siguiente manera: [...] se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de ese momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se

²²⁵ *Idem*.

²²⁶ *Ibid.* pp. 30 y 31.

²²⁷ *Idem*.

²²⁸ *Ibid.* pp. 31 y 32.

²²⁹ *Idem*.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atente contra ellos atenta contra la ley [...]”.²³⁰

“En suma, para Lassalle la esencia de la Constitución radica en las fuerzas reales de poder, mismas que surgen de sus distintas y variadas expresiones: política, económica, social, cultural, laboral, etcétera. En su contribución teórica, destacan las nociones de Constitución escrita y Constitución real; ambas se corresponden, pues la hoja de papel debe reconocer a todas y cada una de las fuerzas reales de poder, pues ellas pretenden estar expresadas en la hoja de papel”.²³¹

También en este tenor de ideas se considera la perspectiva presentada por *Carl Schmitt*:

El concepto corriente o generalizado de Constitución es el que la asume como ley fundamental, carta magna o ley de leyes. Pero Carl Schmitt, uno de los más grandes constitucionalistas de todos los tiempos, distingue y caracteriza varios conceptos de Constitución: el concepto absoluto, el concepto relativo, el concepto positivo y el concepto ideal.

“Su Teoría Constitucional se concentra en el concepto de Constitución, desde cuatro acepciones significantes: absoluto, relativo, positivo e ideal. El concepto absoluto de constitución schmittiano, parte de la idea de que, cuando se hace referencia a la constitución, se entiende por ende a la del Estado; en este sentido, dicha constitución del Estado es bifronte --de dos caras--, pues en una cara se presenta como un todo que encierra a la unidad y ordenación política de un pueblo y en la opuesta a un sistema cerrado de normas”.²³²

“Como regulación legal fundamental o sistema de normas supremas y últimas, en sentido absoluto, la Constitución significa norma de normas, norma suprema, normación jurídica y total del Estado. La Constitución como *lex fundamentalis*, es una unidad cerrada de la cual se fundamenta y deriva el resto de normas producidas”.²³³

“En esta significación, es válida cuando es establecida y emanada de un poder dotado de fuerza o autoridad constituyente; empero, la norma no es establecida por

²³⁰ *Idem.*

²³¹ *Idem.*

²³² *Ibid.* p. 32.

²³³ *Idem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

sí misma, sino que deriva de preceptos que se hallan impregnados en un contenido lógico, moral y justo del ser”.²³⁴

“En una acepción positiva del concepto, Schmitt identifica que Constitución es un acto del poder constituyente, es decir, el acto de constituir a la Ley fundamental, mediante la guarda del conjunto de decisiones de la totalidad de la unidad política”.²³⁵

“Es sin duda alguna esta acepción, la que más importancia ha tenido en el desarrollo teórico de la concepción constitucional de Schmitt, pues en ella, se desprende la idea de las decisiones políticas fundamentales.”²³⁶

La fundamentación jurídica del Estado como unidad política está contenida en la Constitución de una nación, independientemente de cuál sea el concepto de Constitución que se asuma como dominante. El principio de participación, existencia, organicidad y vigencia de los derechos fundamentales y derechos humanos en sentido general y el principio orgánico de división, estructura y funcionalidad de los poderes públicos se juegan un papel fundamental en la organización jurídica y política del Estado, y todo eso se consigna y se contempla primero en la Constitución del Estado y de la nación.

Es en la Constitución donde están establecidos los principios de soberanía popular, de identidad, de representación y de participación: principios clave en la organización y funcionamiento de la democracia representativa o del sistema parlamentario.

Aunque la democracia, poder del pueblo o poder de las mayorías, nace de las entrañas y esencias del pueblo, no puede haber democracia efectiva sin una Constitución que le dé fundamento, organicidad y funcionalidad en lo jurídico y en lo político y social.

²³⁴ *Idem.*

²³⁵ *Idem.*

²³⁶ *Idem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Pero es en la Constitución donde están contenidos claramente los principios de renovación de los poderes públicos, específicamente los cargos de elección popular.

“Con todo acierto afirmo Schmitt: ‘[...] el texto de toda Constitución es independiente de la situación política y social del momento de su elaboración. Las razones por las cuales ciertas determinaciones legales son inscritas precisamente en una ‘Constitución’ y no en una simple ley, dependen de consideraciones y contingencias políticas de las coaliciones de partidos’”.²³⁷

“Con ello, más adelante sentencia que esas decisiones políticas fundamentales ‘[...] denuncian la forma de ser del pueblo [...] y forman el supuesto básico para todas las ulteriores formaciones, incluso para las leyes constitucionales’. De esta visión, se desprende que la Constitución no es norma jurídica, sino decisión política fundamental del titular del Poder Constituyente”.²³⁸

“Como puede verse, las decisiones políticas fundamentales, son la esencia, el ser, la vida y razón del Estado, no es consenso político ni acuerdo, ni como en el léxico actual de la política concertación; son los ideales políticos bajo los cuales el pueblo desea, quiere y aspira a ser normado a través del documento escrito emanado del Poder Constituyente y que sólo pueden ser modificadas mediante el procedimiento constitucional dificultado de reforma”.²³⁹

Finalmente, respecto al tratamiento de la teoría constitucional *Piña Libien*, expresa:

“En la significación ideal, la Constitución responde a la aspiración que de ella se ha fijado cada partido político. En este tenor, las fuerzas políticas reconocen ‘[...] como verdadera Constitución sólo aquella que se corresponda con sus postulados políticos’”.²⁴⁰

“De otro modo, Herman Heller observó a la Constitución desde tres vertientes distintas: Constitución política como realidad social, Constitución jurídica destacada y Constitución escrita. En este sentido, la Constitución política como realidad social, parte del supuesto de que la organización”.²⁴¹

²³⁷ *Ibid.* p. 32.

²³⁸ *Idem.*

²³⁹ *Ibid.* p. 33.

²⁴⁰ *Idem.*

²⁴¹ *Idem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“Continúa expresando el Dr. Piña Libien que -Para Heller, la organización es la acción concreta de dar forma a la cooperación de los individuos y de grupos que participan en el todo, mediante la supra-, sub- y co-ordinación de ellos- Estatal y la Constitución son situaciones políticas reales que se renuevan constantemente, a través de los actos de voluntad humana; es decir, la organización como acto de ordenación política y la Constitución como expresión de la misma, se corresponden recíprocamente en el devenir histórico”.²⁴²

Se colige la obligación de conocer cuáles son en México los derechos fundamentales, sin que estas teorías que explican los derechos fundamentales, tengan que ver con la delimitación teórica que utilizo en mi investigación académica sino, que es una referencia que también utilice a lo largo de mi labor como político, servidor público y particularmente como Presidente de la Junta de Coordinación Política en la LVII Legislatura del Estado de México (2011); según *Miguel Carbonell*, en su tratamiento de los Derechos Fundamentales en México.

Refiere *Miguel Carbonell*, que *Ernst-Wolfgang Böckenförde* identifica cinco tipos de teorías sobre los derechos fundamentales.

“Las teorías son: la teoría liberal o del Estado de derecho burgués, la teoría institucional, la teoría axiológica, la teoría democrático-funcional y la teoría del Estado social. Según el autor, esta clasificación de las teorías es interesante ya que permite extraer importantes consecuencias para la interpretación de los derechos establecidos en algún ordenamiento constitucional concreto”.²⁴³

Y sobre los distintos enfoques desde los que se pueden estudiar los derechos menciona:

“Pueden ser analizados desde la perspectiva de la dogmática jurídica, a partir de la cual se deberá dar cuenta de los derechos tal como están regulados en un determinado ordenamiento jurídico; una segunda perspectiva para estudiar los derechos es la que ofrece la teoría de la justicia o la filosofía política, desde la que lo importante será explicar la corrección de ciertos valores y la justificación de que nuevas necesidades sean incorporadas al catálogo de derechos que establecen los textos constitucionales; desde una tercera perspectiva, interesará comprender qué son los derechos fundamentales, intentando ofrecer respuestas que sean aplicables

²⁴² *Ibid.* p. 34.

²⁴³ *Carbonell, Miguel. Los Derechos Fundamentales en México, 1ª. ed., Porrúa, México, 2004, p. 34.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

a todos los ordenamientos jurídicos; finalmente los derechos pueden también ser analizados a partir de la perspectiva sociológica en general o de la sociología jurídica en particular, desde la que lo importante será conocer el grado de efectividad que tienen los derechos en una sociedad determinada”.²⁴⁴

5.1.1. Teoría Liberal

El estudio de los derechos fundamentales en cualquier ordenamiento jurídico concreto puede ser analizado desde diversas teorías que reivindiquen la existencia de ciertos derechos anteriores e incluso superiores al Estado.

El Estado constitucional surge precisamente como respuesta a los excesos del Estado absolutista, con el propósito de proteger los derechos humanos de todas las personas, lo cual constituye un tema muy relevante en la actualidad nacional y sobre todo para posicionarlos como parámetro objetivo para determinar qué es la justicia y qué sociedades son justas.

En consecuencia, con lo que se acaba de apuntar, se abordara inicialmente en un primer apartado con la Teoría Liberal y posteriormente con la Teoría Institucional desde el punto de vista de Miguel Carbonell.

En este sentido Carbonell expresa, lo relativo a los derechos fundamentales desde esta teoría liberal, que:

“Para la teoría liberal, los derechos fundamentales son derechos de libertad que el individuo tiene frente al Estado. Esto significa que el individuo tiene asegurada una esfera propia en la que el Estado, entendido según la experiencia histórica como la mayor amenaza para los derechos, no puede entrar”.²⁴⁵

“Se trata de un ámbito vital anterior al Estado, no constituido por ninguna norma jurídica; el ordenamiento lo único que puede hacer es reconocer los alcances de esa esfera preexistente. Los derechos de libertad se entienden también como

²⁴⁴ *Ibíd.*, pp. 33 y 34.

²⁴⁵ *Ibíd.*, p. 35.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

normas que distribuyen competencias entre el Estado y los individuos, señalando en cada caso lo que pueden y lo que no pueden hacer”.²⁴⁶

Continúa expresando *Miguel Carbonell*:

“La teoría liberal tiene fuertes vínculos con el iusnaturalismo, en tanto que concibe realidades jurídicas preexistentes al Estado y oponibles al mismo. Como señala Carlos Bernal Pulido, en la óptica de la teoría liberal los derechos fundamentales”.²⁴⁷

“ [...] aseguran a la persona una competencia exclusiva para elegir dentro de su órbita más íntima, para escoger, sin intervenciones de lo público, cuáles son los cursos de actuación a emprender; hacia donde moverse, qué pensar, qué decir, qué escribir, en qué creer, y la integridad de sus bienes intangibles más preciados --de su cuerpo, de su imagen, de su honor-- y de sus posesiones y pertenencias. Se trata de derechos reaccionales, derechos de defensa o de rechazo de las injerencias extrañas en los campos privados del individuo”.²⁴⁸

“La teoría liberal, como su nombre lo indica, pone el énfasis en los derechos de libertad como derechos oponibles al Estado, como derechos barrera, que el individuo puede hacer valer frente al Estado y que lo pueden defender contra intromisiones de los poderes públicos”.²⁴⁹

En este punto es importante destacar que cuando se habla de Derechos Humanos se refiere a la protección de los intereses más importantes de toda persona, con independencia de circunstancias o características personales. Así mismo representan un triunfo político ya que no puede existir una justificación colectiva que derrote la exigencia que se puede derivar de un derecho fundamental.

Esto significa que ningún concepto como el del bien común, interés público o incluso seguridad nacional tiene la entidad suficiente en ninguna circunstancia de enfrentar o derrotar argumentativamente a un derecho humano

²⁴⁶ *Ídem*.

²⁴⁷ *Ídem*.

²⁴⁸ Bernal Pulido, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, España. CEPC, 2003, p. 254. En *Ob. cit.*, Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales [...]*, p. 35.

²⁴⁹ *Ob. cit.*, Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales [...]*, p. 35.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

En este sentido, expresa *Miguel Carbonell*, que la teoría liberal ha tenido una profunda influencia en los textos académicos mexicanos y en la jurisprudencia de los tribunales nacionales:

“Lo anterior se debe en parte al absolutismo con que los poderes públicos se han conducido en sus relaciones con los particulares, lo que hacía necesario insistir en el carácter “reaccional” o defensivo de los derechos”.²⁵⁰

“Por otro lado, la teoría liberal concuerda con el marcado iusnaturalismo que han sostenido en México, a veces sin saberlo siquiera, varias generaciones de juristas, que han preferido hacer metafísica antes que tomarse en serio los textos constitucionales y sacar de ellos las consecuencias normativas conducentes”.²⁵¹

Siguiendo a Miguel Carbonell, cita a Carlos Bernal Pulido, en su obra el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, que los principales exponentes de la teoría liberal son Carl Schmitt y John Rawls.

“La teoría de Schmitt sobre los derechos puede resumirse en tres puntos básicos: a) los derechos fundamentales son derechos de defensa del individuo frente al Estado, o sea, se constituyen como ámbitos en los que el Estado no tiene competencia y en los que, consecuentemente, no puede entrar; b) el número de derechos que pueden ser considerados fundamentales es muy bajo, ya que sólo se reconocen como tales aquéllos cuyo contenido no depende de la legislación, y c) los derechos están garantizados, frente al legislador, de forma absoluta, lo que significa que el legislador no puede disponer de ellos, toda restricción debe ser del todo excepcional y en cualquier caso mesurada, limitada y sujeta a control”.²⁵²

El citado autor en la obra en comento, menciona a Carlos Bernal Pulido, quien expresa, que Schmitt sostiene:

“[...] Son derechos fundamentales sólo aquéllos que pueden valer como anteriores y superiores al Estado, aquéllos que protege el Estado, no es que otorgue con arreglo a sus leyes, sino que reconoce y protege como dados antes que él y sólo dentro de un procedimiento regulado. Estos derechos fundamentales no son, pues, según su sustancia, bienes jurídicos, sino esferas de la libertad, de las que resultan derechos, y precisamente derechos de defensa. Los derechos fundamentales en sentido propio son, esencialmente, derechos del hombre individual libre, y, por

²⁵⁰ *Ibíd.*, p. 36.

²⁵¹ *Ídem.*

²⁵² *Ídem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

cierto, derechos que él tiene frente al Estado, esto supone que el hombre, por virtud de su propio derecho “natural” entra en juego frente al Estado, y, mientras haya de hablarse de derechos fundamentales, no puede desecharse por completo la idea de unos derechos del individuo, anteriores y superiores al Estado”.²⁵³

“Derechos fundamentales en sentido propio son tan sólo los derechos liberales de la persona humana individual. La significación jurídica de su reconocimiento y “declaración” estriba en que tal reconocimiento significa el reconocimiento del principio fundamental de distribución: una esfera de libertad del individuo, ilimitada en principio, y una posibilidad de injerencia del Estado, limitada en principio, mensurable y controlable”.²⁵⁴

Finalmente, el propio *Carbonell*, expresa su postura de *Schmitt*, y seguramente también al conjunto de la teoría liberal, se le pueden hacer varias objeciones, expresando lo siguiente:

“En primer lugar, se puede señalar el hecho de que incluso los derechos de libertad como derechos-defensa requieren en ocasiones de la intervención estatal para poder hacerse realidad, lo cual no vendría reconocido bajo la óptica de la “distribución de competencias” entre el Estado y el individuo; si aceptamos que el Estado no tiene competencia sobre los derechos fundamentales, desconocemos la dimensión prestacional de los derechos que le exige al Estado llevar a cabo actuaciones de carácter positiva para protegerlos”.²⁵⁵

“Así sucede, por ejemplo, con la libertad de asociación, que tendrá sentido si el Estado crea y mantiene abierto un registro público para que las asociaciones puedan cobrar vida jurídica y se sepa cuáles son sus fines y quiénes las integran; también la libertad de tránsito exige la actuación del Estado a través de su protección frente a terceros, para efecto de que no podamos ser detenidos por otras personas; la libertad de expresión supone que el Estado va a proteger mi derecho de hablar en un plaza, sin que ni los poderes públicos ni otros particulares puedan impedir su ejercicio. Y así por el estilo. Es decir, los derechos de libertad, si aspiramos a que sean algo más que meras declaraciones retóricas que habitan los textos constitucionales sin arrojar mayores consecuencias, exigen del Estado prestaciones y actuaciones positivas, y no solamente abstenciones”.²⁵⁶

²⁵³ Bernal Pulido, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, España. CEPC, 2003, p. 254. En Ob. cit., Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales [...]*, p. 37.

²⁵⁴ *Idem*.

²⁵⁵ *Ibid.* p. 37.

²⁵⁶ *Idem*.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“Además, se debe considerar el hecho de que las libertades, si no se acompañan con otros tipos de derechos, quedan en buena medida huecas. Esto último es, el catálogo de derechos no puede restringirse de forma tal que sólo quepan las libertades públicas. Si no ponemos junto a las libertades los derechos de participación política y los derechos sociales, no contaremos con los elementos necesarios para hacerlas realidad, junto a las libertades deben ponerse los demás derechos”.²⁵⁷

Continúa expresando el autor, en lo conducente el pensamiento de *John Rawls*, refiriendo lo siguiente:

“Por su parte John Rawls es autor, como se sabe, de la más influyente obra de filosofía política *Teoría de la Justicia*, publicada en 1971 Rawls defiende la idea de que las libertades básicas tienen un carácter prioritario y que, en consecuencia, tienen una situación especial que les concede un peso específico absoluto frente a razones de bien público y frente a valores perfeccionistas; esto significa que tales libertades están fuera de la lógica de la política y del mercado, ya que son prioritarias con respecto a otras razones que pudieran existir como expectativas sociales”.
258 --Cfr., Rawls, John. *Teoría de la justicia*, Sección de obras de filosofía, tr. María Dolores González, 6ª. reimp., FCE, México, 2006--.

Y por último en relación a esta teoría me permito colegir lo expresado por *Carbonell*, al citar la siguiente expresión de *Böeckenförde*, refiriendo lo siguiente:

“Uno de los defectos de esta teoría es, según Böeckenförde, su ceguera frente a los presupuestos sociales que existen para permitir o impedir la realización de la libertad. Así, por ejemplo, esta teoría no es capaz de explicar la forma en que los derechos fundamentales deben ser protegidos también frente al poder social; es decir, al ubicar a los poderes públicos como la única amenaza para los derechos, la teoría liberal olvida que también desde otros ámbitos de la sociedad puede provenir esa amenaza”.²⁵⁹

²⁵⁷ *Idem.*

²⁵⁸ *Ibid.* p. 38.

²⁵⁹ *Ibid.* p. 36.



5.1.2. Teoría Institucional

Continuando con el análisis de los Derechos Fundamentales abordados desde el estudio de *Miguel Carbonell*, en relación a la teoría institucional y la cual es el hilo conductor de mi trabajo terminal de grado del Doctorado en Derecho Parlamentario, expresa:

“La teoría institucional tiene menos interés que la teoría liberal. Para los institucionalistas, los derechos fundamentales ordenan ámbitos vitales objetivos, tendentes a la realización de ciertos fines; los derechos, desde esta óptica, reflejan circunstancias vitales y, al regularlas, las asumen y les confieren relevancia normativa”.²⁶⁰

“A partir de esta teoría se abre un margen más amplio de actuación para el Poder Legislativo. La ley ya no se considera una simple invasión de los derechos, sino que se contempla como un instrumento adecuado de concretización de los mismos, al conformar su contenido preciso; se comienza a distinguir entre leyes que regulan a los derechos --conformándolos y dándoles contenido-- y las leyes que los limitan, las cuales como es obvio no serían acordes con la Constitución”.²⁶¹

“La libertad sirve para conseguir ciertos objetivos; ya no se trata de un espacio vetado a la actuación estatal. El incumplimiento de los derechos, producido por el Estado o por los particulares, amerita una intervención del propio poder público, ya sea en forma de regulaciones o ya sea en forma de sanciones. A partir de la teoría institucional el Tribunal Constitucional Federal de alemán ha podido desprender de la institución de la “prensa libre” el derecho de los comunicadores a mantener en secreto los datos de sus informantes privados, por ejemplo”.²⁶²

5.1.2.1. Teoría jurídica y práctica institucional

Lo anteriormente referido en el punto 5.1.2., me permite relacionar este trabajo de investigación académica, con lo tratado por *Enrique Cáceres Nieto*, en su obra: *Estudio para la elaboración de un manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos*, señalado que:

“Al igual que ocurre con las demás instituciones jurídicas, la forma en que la CNDH puede incidir en la construcción de la realidad social está determinada

²⁶⁰ *Ob. cit.*, Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales [...]*, p. 39.

²⁶¹ *Ibíd.*, pp. 39 y 40.

²⁶² *Ibíd.*, p. 40.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión por múltiples factores, entre los que podemos citar: el marco normativo que la crea y regula, su estructura orgánica, el presupuesto asignado, el grado de autonomía, la relación volumen de trabajo-capacidad de absorción, la capacitación técnica de los funcionarios que en ella laboran, etcétera. Uno de estos factores, que interesa resaltar en este trabajo, es el de la relación que existe entre los presupuestos teóricos incorporados a la cultura jurídica de una institución²⁶³ y “sus consecuencias en la operatividad práctica de la misma”.²⁶⁴

“Sin embargo, una opinión (sumamente ingenua) que se escucha frecuentemente en nuestro medio jurídico sostiene que: “la teoría jurídica está divorciada de la práctica”. Independientemente de que efectivamente pueda haber teorías que no tengan ningún impacto en los procesos de razonamiento de los operadores jurídicos, lo cierto es que del hecho de que esta afirmación sea verdadera para unas teorías, no se sigue que lo sea para todas”.²⁶⁵

“Una forma sencilla de constatar la función que las teorías desempeñan en nuestras prácticas jurídicas consiste en considerar un problema en el que un juzgador o grupo de juzgadores debe emitir una resolución para la que el derecho positivo no sea suficiente, sino que deban tomar postura acerca de algún concepto del derecho”.

Por ejemplo, el caso del proceso de Nüremberg, donde la discusión giraba en torno a si los “nazis” que cometieron actos de crueldad inusitada en contra de los judíos deben ser considerados culpables o no, a pesar de haber actuado en obediencia del derecho positivo vigente en su época. La conclusión a la que llegaría un positivista sería que no es posible atribuirles responsabilidad alguna, toda vez que actuaban conforme a normas de derecho positivo del Estado alemán. Tampoco se les podría sancionar debido a que se violaría el principio

²⁶³ El término “cultura” es entendido como la concepción a partir de la cual se percibe el mundo en una sociedad determinada, así como las manifestaciones y productos obtenidos de la misma. Por ejemplo, las concepciones de los egipcios determinaron las representaciones artístico-religiosas características de su civilización. Metafóricamente es posible hablar (y de hecho se habla) de una cultura institucional si se considera que cada institución está integrada por una microsociedad dentro de la cual se forma una cierta concepción acerca del dominio del mundo que tiene que ver con las funciones de la misma determina la forma de pensar, las actividades y los productos que en ella se generan. En este sentido se puede decir también que las instituciones jurídicas tienen cierta cultura institucional predominante que determina la forma de pensar y de actuar de sus integrantes dentro de la cual juegan un papel muy importante la teoría o teorías jurídicas que explícita o implícitamente suscriban sus miembros.

²⁶⁴ Cáceres Nieto, Enrique. Estudio para la elaboración de un manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Primera edición: abril, 2005, México, D. F., pp. 38-43.

²⁶⁵ *Ídem*.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión penal según el cual no puede haber crimen si no existe una disposición previa que lo tipifique. Por otra parte, un juez que suscribiera una concepción del derecho completamente distinta a la del anterior, i.e. un iusnaturalista, declararía a los nazis responsables de haber cometido actos atentatorios a los derechos humanos a pesar de haber actuado conforme al derecho alemán y no obstante no existir leyes previas aplicables al caso, ya que, para él, existe un derecho por encima del positivo de naturaleza moral y de validez universal que los nazis tenían obligación de respetar.²⁶⁶

Sin ir tan lejos en el tiempo, podemos citar problemas semejantes como el caso de la ley argentina del punto final e incluso la discusión acerca de si se debe sancionar o no a un indígena que ha actuado conforme a las prácticas que él y algunos teóricos califican con el término “derecho”, a pesar de ir en contra del establecido por el Estado.²⁶⁷

Como puede observarse, en casos como los referidos, la solución de un problema práctico no depende de la aplicación de las leyes, sino de las concepciones teóricas suscritas por el juzgador. Pero tampoco es necesario remontarnos al nivel de la concepción del derecho para constatar la función práctica de las teorías jurídicas. A un nivel de abstracción menor, i.e., el de las teorías de la dogmática jurídica, también es posible verificar dicha función. De hecho, como veremos más adelante y contrariamente a la concepción predominante, es imposible sostener que en la práctica jurídica realicemos una aplicación bruta de los enunciados normativos de los textos legales. Consideremos el siguiente texto de derecho positivo: “El que durante el curso de un proceso o después de una sentencia condenatoria, maliciosamente destruyere, inutilizare, dañare, ocultare o hiciere desaparecer bienes de su patrimonio o fraudulentamente disminuyere su valor y de esta manera frustrarse,

²⁶⁶ Vid. C. S. Nino, Introducción al análisis del derecho. Barcelona, Ariel, 1997, pp. 16-50.

²⁶⁷ *Ídem*.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión en todo o en parte, el cumplimiento de las correspondientes obligaciones civiles [...]”²⁶⁸

Como puede verse, el artículo contiene varias disyunciones verbales, lo que plantea dificultades al momento de determinar cuál es la acción típica y el resultado. Entre las posiciones que podrían adoptar distintos operadores jurídicos ante un caso práctico en el que tuvieran que aplicar el artículo se pueden referir: 1) La acción típica es “frustrar” (abogado A). 2) La acción típica es “insolvencia” (abogado B).

Cada una de las cuales puede ser el resultado de interpretar el mismo enunciado desde una postura teórica distinta. Por ejemplo: 2) El verbo denotado por la expresión “acción típica es frustrar” y todos los demás verbos se refieren a los medios para que dicha acción tenga lugar (sostenida por el teórico A). 2) El verbo “frustrar” no se refiere a la acción, sino al resultado típico y los verbos “destruir”, “inutilizar”, “dañar”, “ocultar”, “desaparecer” y “disminuir el valor” tampoco se refieren a la acción típica, sino a los medios. El verbo que es denotado por “acción típica” es “caer en insolvencia” (sostenida por el teórico B).²⁶⁹

Alguien podría decir que dichas interpretaciones pueden ser el resultado del razonamiento del propio abogado y no necesariamente de una interpretación del derecho positivo “desde” una postura teórica. Sin embargo, este argumento no invalida la afirmación de que la teoría reformula al derecho positivo. En este caso, lo único que sucedería es que la teoría sería construida por el propio abogado.²⁷⁰

Un lector poco cauteloso podría considerar que la adopción de una teoría o la otra no es sino una cuestión especulativa sin implicaciones prácticas. Sin embargo, decidir por alguna tiene consecuencias sumamente relevantes no sólo en el condicionamiento del razonamiento y argumentación del operador jurídico,

²⁶⁸ *Ídem.*

²⁶⁹ Vid. C. S. Nino, Consideraciones sobre la dogmática jurídica. México, UNAM, 1989, pp. 41-49.

²⁷⁰ *Ídem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión por ejemplo un juez, sino también en el mundo. Algunas de estas repercusiones serían:

1) Determinación del comienzo de la ejecución de la punición, pues ésta se contaría a partir de que se realizó la conducta considerada como la acción típica y no alguna de las constitutivas de los medios. 2) Determinación de la autoría, pues se consideraría responsable al que llevó a cabo la acción típica. Desde la postura “A” sería quien llevó a cabo la acción “frustrar” y desde la “B”, “insolventarse”, sin que necesariamente una implique a la otra, ya que puedo insolventarme, i.e., hacer que el monto de mi pasivo valga más que mi activo, sin que el activo restante implique la frustración del pago de una deuda. 3) Concurso, pues serán cómplices quienes lleven a cabo conductas periféricas a la considerada acción típica. 4) Prescripción, ya que ésta se contará a partir del momento en que se haya sido realizado la acción típica y no los medios o resultado.²⁷¹

Como queda de manifiesto, la idea de que el derecho positivo es aplicado “en bruto” queda desvirtuada por el papel imprescindible que en nuestras prácticas jurídicas juegan las teorías. Sin entrar aún en consideraciones acerca de por qué una teoría prevalece sobre otra, puede afirmarse que en ciertos contextos una teoría puede constituir el único marco de referencia desde el que se realicen procesos de razonamiento jurídico y reformule el derecho positivo dentro de una institución. En ello tiene mucho que ver el tipo de teorías con las que se socializa a los futuros operadores jurídicos en las escuelas de derecho, quienes, sin ser conscientes, las llevarán consigo a las instituciones y centros de trabajo donde practican el ejercicio de la profesión. Cuando en una institución una teoría es compartida por la mayoría de operadores jurídicos, éstos constituyen un sistema autor reforzante que integra dicha concepción como parte de la cultura jurídica institucional.²⁷²

²⁷¹ Ibid., pp. 50-51.

²⁷² *Ídem*.



5.1.2.2. El modelo positivista explícito en la primera etapa de la CNDH

Por último, se relaciona con mi trabajo de investigación académica, con lo tratado por Cáceres Nieto, en su obra: *Estudio para la elaboración de un manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos*. Una consecuencia de la conjunción entre normas de derecho positivo y teoría, es que ambos condicionan la identificación de los hechos sociales relevantes para efectos de aplicación del derecho. Por ejemplo, una interpretación causalista o finalista del código penal por parte de un agente del ministerio público puede marcar la diferencia entre considerar elementos subjetivos específicos o no al momento de integrar una averiguación previa. Si los hechos sociales cuya percepción es condicionada por los esquemas mentales²⁷³ formados como resultado de la conjunción entre teoría y derecho positivo corresponden con hechos socialmente relevantes respecto de los cuales es competente una institución, las probabilidades de que dicha teoría sea incorporada a la cultura jurídica institucional se incrementan enormemente. En nuestra tradición jurídica, entre los operadores jurídicos, muy probablemente como consecuencia de distorsiones realizadas sobre el pensamiento de autores positivistas clásicos transmitidas en las facultades,²⁷⁴ prevalece una concepción del derecho positivo cuyos postulados básicos son los siguientes:

1) El término “derecho positivo” denota un conjunto finito integrado por todos los enunciados explícitos que constituyen los textos legales y jurisprudenciales.²⁷⁵

2) Los problemas jurídicos deben y pueden ser resueltos de conformidad con el derecho positivo sin recurrir a elementos “extranormativos”.

²⁷³ En este trabajo se entiende que “esquema mental” denota a todo producto del procesamiento de enunciados normativos realizado por los operadores jurídicos. Desde luego comprende a las normas jurídicas, pero también a otras representaciones mentales tales como los mapas conceptuales o las ontologías jurídicas.

²⁷⁴ Debe subrayarse que el modelo positivista explícito no corresponde a ninguna teoría sustentada por alguna teoría específica, al menos de autores paradigmáticos.

²⁷⁵ Un enunciado es una secuencia de palabras dispuestas de conformidad con las reglas sintácticas de un idioma determinado son perceptibles mediante los sentidos de la vista o el oído. Por ejemplo: la expresión “el niño da una manzana a la niña”. Al significado de un enunciado se le denota con el término “proposición”. Una misma proposición puede ser expresada mediante diferentes enunciados. Por ejemplo, “Juan es mayor que Pedro” y “Pedro es menor que Juan” son dos enunciados distintos que expresan la misma proposición. También puede ocurrir que un enunciado exprese dos o más proposiciones como se verá cuando se aborde el problema de la polisemia. En el caso del derecho, distintos enunciados pueden expresar la misma norma jurídica o incluso varios enunciados pueden ser parte de una norma jurídica. Evidentemente los juristas realizan su profesión a partir de las normas y no de los enunciados.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

3) La labor de los operadores jurídicos prácticos al aplicar las normas se limita a un proceso de subsunción de los hechos en el supuesto normativo, lo que permite deducir la solución de los casos.²⁷⁶

A partir del supuesto de que dicho modelo es aprendido en las facultades de derecho mexicanas por la mayoría de los operadores jurídicos prácticos, es fácil comprender que quienes trabajan en la Comisión lo hayan incorporado a su cultura jurídica institucional. Por otra parte, los casos conocidos por la Comisión en una primera etapa versaban fundamentalmente sobre hechos que atentaban contra derechos de primera generación (particularmente contra la integridad y seguridad personal) previstos en normas de carácter prohibitivo vinculadas al derecho penal, lo que reforzó la utilidad de los postulados básicos del modelo positivista referido. En esta fase fue de suma importancia la presencia de abogados penalistas que conocían detalladamente de problemas vinculados con la inadecuada integración de averiguaciones previas, prácticas de tortura, detenciones y retenciones arbitrarias, desapariciones forzosas, etcétera. Sin embargo, los presupuestos de la dogmática penal fueron más allá de esta materia y trajeron consigo una “penalización” del estilo de afrontar la mayoría de los casos de violación a derechos humanos, con lo que a los postulados básicos de la concepción positivista dominante se le agregó uno más:

4) Para determinar cualquier violación a los derechos humanos debe existir un enunciado normativo explícito de carácter prohibitivo que tenga como sujeto normativo a un servidor público.

En conclusión, la actual cultura jurídico-institucional de la CNDH es el resultado de la consolidación de la teoría positivista dominante, que ha demostrado ser de utilidad para afrontar muchos de los problemas de derechos humanos planteados a la institución.

276 Cáceres Nieto, Enrique. Estudio para la elaboración de un manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Primera edición: abril, 2005, México, D. F., pp. 38-43.



5.1.3. Teoría Axiológica

Otra de las expresiones teóricas con fundamento axiológico, sobre el particular, *Miguel Carbonell*, expresa:

“La teoría toma como punto de partida, señala Böeckenförde, la teoría de la integración de Rudolf Smend.²⁷⁷ Para esta teoría los derechos reciben su contenido objetivo del fundamento axiológico de la comunidad política en la que quieren aplicar, son por tanto, expresión de decisiones axiológicas que la comunidad adopta para sí misma”.²⁷⁸

“Böeckenförde se muestra crítico al concebir a los derechos como expresiones axiológicas, resulta imposible aplicar los métodos jurídicos a su interpretación; con ello se genera una incertidumbre sobre el sentido y el contenido de los derechos, puesto que el intérprete debe sujetarse a las corrientes de los juicios de valor y a las concepciones valorativas arraigadas en la comunidad, cuestiones que son del todo orgullo y que pueden cambiar de forma rápida. En suma, la crítica de Böeckenförde se enfoca en la falta de rigor de esta teoría”.²⁷⁹

“Ahora bien, el propio autor reconoce que esa aparente elasticidad en la concepción de los derechos es uno de los atractivos de la teoría axiológica, ya que parece ofrecer la posibilidad de solucionar las colisiones de derechos por medio de una jerarquización de valores; en realidad, señala Böeckenförde. “[...] no ofrece tal vía de solución, ya que hasta hoy no existe con claridad, en absoluto, ni una fundamentación racional para valores y un orden de valores, ni un sistema de preferencias discutible y reconocible racionalmente para la determinación de la jerarquía de valores y para su ponderación de valores edificada sobre ella”.²⁸⁰

“Esta última observación es importante para México, puesto que en algunos casos la Suprema Corte, en su jurisprudencia reciente, ha apelado a un cierto “orden de valores” o a invocado argumentos de carácter axiológico (haciendo referencia, por ejemplo, al “bienestar de la persona humana”) para fundamentar sus decisiones, avanzando por un terreno en el que se ausenta del todo la reflexión jurídica y comienza la reflexión moral; es decir, entrando en un terreno muy delicado para un tribunal de última instancia en materia de constitucionalidad”.²⁸¹

²⁷⁷ Böeckenförde, Ernst-Wolfgang. *Teoría e interpretación de los derechos fundamentales*, en su libro *Escritos sobre derechos fundamentales*, trad. de Juan Luis Requejo e Ignacio Villaverde, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, pp. 44 y ss. En *Ob. cit.*, Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales [...]*, p. 37.

²⁷⁸ *Ob. cit.*, Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales [...]*, p. 40.

²⁷⁹ *Idem.*

²⁸⁰ *Ob. cit.*, Böeckenförde, Ernst-Wolfgang. *Teoría e interpretación de los derechos [...]*, p. 60.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 41.



5.1.4. Teoría Democrático-Funcional

En este orden de ideas, otra de las expresiones teóricas que contiene como importante la función pública y política de los derechos, en lo conducente,

Miguel Carbonell, expresa:

“Para la teoría democrático-funcional lo importante es la función pública y política de los derechos, de forma tal que ocupan un lugar preferente aquéllos derechos que contienen referencias democráticas como la libertad de opinión, la libertad de prensa, etcétera. Los derechos fundamentales son concebidos como factores constitutivos de un libre proceso de producción democrática del Estado”.²⁸²

“Las repercusiones de la teoría democrático-funcional para la interpretación de los derechos son, según Böeckenförde, por una parte la funcionalización de la libertad para el fortalecimiento del proceso democrático; la libertad sin más de algunas de las teorías precedentes se convierte en “libertad para” y su contenido y alcance se determinan según la función a la que sirve en el contexto general del sistema de derechos”.²⁸³

“Esta teoría permitiría, por ejemplo, dar un tratamiento diferenciado a la prensa noticiosa y a la prensa de mero entretenimiento, en la medida en que la primera jugaría un papel esencial en la construcción democrática del Estado, mientras que la segunda tiene una función democrática menor por su orientación hacia intereses privados de los individuos”.²⁸⁴

5.1.5. Teoría del Estado Social

Por último, otra de las expresiones teóricas que asume el desdoblamiento entre libertad jurídica y libertad real e intenta superarlo, incorporando disposiciones constitucionales que no solamente establecen libertades para los individuos, sino que también señalan prestaciones a cargo del Estado, *Miguel Carbonell*, expresa:

“La teoría del Estado social asume el desdoblamiento entre libertad jurídica y libertad real e intenta superarlo. Para hacerlo, es necesario incorporar disposiciones constitucionales que no solamente establecen libertades para los individuos, sino que también señalan prestaciones a cargo del Estado”.²⁸⁵

²⁸² *Idem.*

²⁸³ *Idem.*

²⁸⁴ *Idem.*

²⁸⁵ *Ibid.* p. 42.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“Para la interpretación de los derechos fundamentales la teoría del Estado social tiene varias consecuencias. En primer lugar, la concreta garantía de los derechos deviene dependiente de los medios financieros con que cuenta el Estado”.²⁸⁶

“Las prestaciones a cargo de los poderes públicos tienen un costo y éste tendrá que ser cubierto por vía impositiva; si los impuestos y los demás ingresos del Estado no son suficientes para cubrir las necesidades financieras, entonces los derechos no podrán ser adecuadamente garantizados”.²⁸⁷

“Es cierto que la satisfacción de los derechos (sobre todo de los derechos que conllevan prestaciones a cargo del Estado, como el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho a la educación, etcétera) requieren recursos; pero su realización no está por completo supeditada a la existencia de esos recursos”.²⁸⁸

“La teoría del Estado social traspasa las decisiones sobre diseño de prioridades, distribución y empleo de recursos del ámbito de la pura discrecionalidad política al ámbito del derecho. Es decir, el Estado ya no puede gastar el dinero público de la forma en que mejor le parezca, sino que tiene que observar los mandatos constitucionales que le señalan las prioridades de gasto y los bienes jurídicos que requieren ser protegidos. Ahora bien, con ello se desatan inevitablemente conflictos entre derechos fundamentales y la interpretación de los mismos alcanza su punto máximo”.²⁸⁹

“Los problemas de interpretación aumentan si consideramos, que los derechos fundamentales de carácter social no contienen, como lo expone Böeckenförde, ningún criterio acerca de su extensión. Es decir, la Constitución establece el derecho a la vivienda, pero no precisa el nivel de cobertura que se debe dar a cada persona con base en ese derecho”.²⁹⁰

“Los derechos sociales se concretan, en no pocas ocasiones, en cometidos estatales, es decir, en tareas a cargo de los poderes públicos que deben ser realizadas de la mejor forma posible, considerando la disponibilidad objetiva de recursos”.²⁹¹

²⁸⁶ *Idem.*

²⁸⁷ *Idem.*

²⁸⁸ *Idem.*

²⁸⁹ *Idem.*

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 43.

²⁹¹ *Ídem.*



5.2. Teorías del derecho

Otras corrientes epistemológicas, también analizadas en los estudios del programa del Doctorado en Derecho Parlamentario, que también estudié las teorías clásicas y actuales del derecho, abrevando parte del conocimiento jurídico, como también puedo advertir son una referencia obligada para delimitar mi marco teórico las cuales cito en los siguientes términos.

5.2.1. Teorías monistas

Como lo expresa *Martha Lucila Taboada Chávez* en su trabajo académico denominado en 2006, “La naturaleza jurídica del trabajo docente de educación básica de servicios educativos integrados al Estado de México ante la realidad social y los derechos humanos”.

“Las expresiones teóricas monistas definen al Derecho en función de un solo elemento o dimensión, ya sea valorativo, normativo o sociológico. Entre sus corrientes teóricas se incluyen la *lusnaturalista*, la *luspositivista* y la *lusociologista*. Cada una defiende su posición, la primera considera al Derecho como un valor, la segunda como una norma y la tercera como un fenómeno o hecho social”.²⁹²

En este orden de ideas, es de suma importancia lo relativo a estas corrientes teóricas que el filósofo del derecho, *Henri Battifol*, expresa:

“[...] los positivismos, es decir, el conjunto de concepciones que pretenden ser las más prudentes con respecto al trabajo del espíritu; después, la orientación sociológica, que tiende aún a encerrar el fenómeno jurídico en el dominio de lo observable: la consideración de la naturaleza de las cosas, heredera de un alarga y completa tradición, concuerda más con el papel propio del espíritu en la elaboración de derecho; este papel se desarrolla en lo que el vocabulario contemporáneo denomina la búsqueda de valores”.²⁹³

²⁹² Taboada Chávez, Martha Lucila. *La naturaleza jurídica del trabajo docente de educación básica de servicios educativos integrados al Estado de México ante la realidad social y los derechos humanos. Tesis que para obtener el grado de doctor en derecho. Facultad de Derecho. UAEMex. México, 2006, p. 35.*

²⁹³ Battifol, Henri. *¿Qué sé? Filosofía del Derecho, CONACULTA, México, 1995, p. 5.*



5.2.1.1. Teorías iusnaturalistas

El pensamiento epistémico de las teorías iusnaturalistas, señalan que la esencia del Derecho son los valores, en lo conducente, *Martha Lucila Taboada Chávez*, expresa:

“El ius es la justicia para los griegos y el Derecho para los romanos. Así, el iusnaturalismo es el fundamento filosófico del Derecho. La Filosofía Jurídica trata de dar explicación o solución a los problemas jurídicos en un momento determinado; además, da los fundamentos y los principios universales para la conceptualización jurídica, a través de los valores”.²⁹⁴

“Hablar de aspecto axiológico es hablar de aspecto subjetivo en tiempo y contexto sociales determinados. Así, tenemos que los estoicos, los griegos, los tomistas en el Derecho Canónico, incluso, algunos positivistas como Rousseau argumentaron que en la norma están implícitos los valores; así también, los neopositivistas que, en los últimos años, han tomado un gran auge, al retomar la defensa de los valores intrínsecos o naturales del hombre, también conocidos como derechos humanos”.²⁹⁵

Por lo anterior se colige que *Edgar Bodenheimer*, en teoría del derecho expresa que *Platón* consideró en la justicia lo siguiente:

Platón consideró a la justicia como el hecho de que: “A sus ojos [los de Platón] --dice Barker-- la justicia significa que un hombre debe realizar su tarea en la situación vital a que le ha destinado su capacidad”.²⁹⁶

Mientras tanto: “[...] según Aristóteles hay dos clases de justicia. Denominada la primera justicia distributiva, que corresponde al legislador y consiste en asignar los derechos públicos y privados a los ciudadanos, conforme al principio de igualdad. [...] Deben darse cosas iguales a los iguales y cosas desiguales a personas desiguales, [...] La segunda especie de justicia es la retributiva o correctiva. [...] por la vía legislativa, es función del Derecho garantizar, proteger y mantener la distribución realizada contra posibles ataques ilegales. [...] restaurar el statu quo devolviendo al perjudicado lo que le pertenecía o compensándole su pérdida [...] Así pues, la justicia correctiva la esfera legal de cada ciudadano contra las violaciones injustas por parte de otro”.²⁹⁷

²⁹⁴ Ob. cit., *Taboada Chávez, Martha Lucila. La naturaleza jurídica [...]. Tesis que para obtener el grado de doctor en derecho. Facultad de Derecho. UAEMex. México. 2006. pp. 22 y 23.*

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 23.

²⁹⁶ *Bodenheimer, Edgar. Teoría del Derecho, 4ª. reimp. Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 62.*

²⁹⁷ *Ibid.*, pp. 64 y 65.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

La epistemología del iusnaturalismo, es la corriente de pensamiento jurídico que tiene por objeto el estudio de valores como la justicia, la equidad, el bien común y los derechos humanos. Las teorías monistas iusnaturalistas anteponen el componente valor, argumentado que está por encima de toda norma. El pensamiento del iusnaturalismo está constituido por la idea de que en la naturaleza, --especialmente, en la humana-- se encuentran características que le son inherentes, cuya sola existencia y necesidad hacen absurda e inadmisibles toda tentativa de negarlas, destruirlas o desconocerlas.²⁹⁸

Sobre esto, *Martha Lucila Taboada Chávez*, lo siguiente:

“En el pensamiento griego, también se presentó el problema de considerar al Derecho Natural como un derecho más íntimo en la naturaleza del hombre; sin embargo, fueron los estoicos los que más relevancia le dieron a la igualdad de todos los hombres, además, consideraron los derechos del hombre como esenciales a la razón”.²⁹⁹

Taboada Chávez, cita a *Henri Batiffol* en *¿Qué sé? Filosofía del Derecho, [...] expresando lo siguiente:*

“La razón tuvo que inventar medios e instituciones prácticas para hacer frente a las nuevas situaciones, de esta situación surgen instituciones como el matrimonio y la autoridad paterna; es decir, los estoicos influyeron en el Derecho Romano y en la Filosofía de la Iglesia en los pensadores medievales y en el “Derecho Natural clásico que da fundamento a la Revolución Francesa en los siglos XVII y XVIII”.³⁰⁰

Taboada Chávez, continúa en cita a *Henri Batiffol*, expresando que éste, explica lo siguiente:

“Según un punto de vista difundido, el derecho natural sería una concepción rígida y además arbitraria, perteneciente al pasado, destronada en la época moderna por el espíritu al pasado, destronada en la época moderna por el espíritu de observación y otros factores. Sin embargo, si sólo se constata la persistencia de discusiones a este respecto, y las variaciones de las ideas en el pasado, es lícito dudar de la rigidez y de la desaparición alejadas. Investigar en la observación de las realidades

²⁹⁸ *Enciclopedia Metódica, Larousse, México, 1982, p. 236.*

²⁹⁹ *Ob. cit., Taboada Chávez, Martha Lucila. La naturaleza jurídica [...]. Tesis que para obtener el grado de doctor en derecho. Facultad de Derecho. UAEMex. México. 2006. pp. 23 y 24.*

³⁰⁰ *Ibid., p. 24.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

la justificación de las reglas de conducta, principalmente jurídicas parece responder a una tendencia profunda del espíritu”.³⁰¹

En continuidad al tema *Taboada*, expresa en relación a esta expresión teórica lo siguiente:

“En el siglo XIX el Derecho Natural era esencialmente una construcción rígida e indeformable, considerándolo como el conjunto de reglas que sería deseable ver transformar en leyes positivas. La fórmula subraya un aspecto no despreciable de la posición: el derecho natural aparece como un ideal hacia el cual hay que tender”.³⁰²

“Sin embargo, el Derecho Natural ha tenido diversas transformaciones en el tiempo y en el espacio. En la Edad Media, se consideró como fundamento teológico, como base y razón de una concepción individualista del Derecho; de esta manera, el respecto de los derechos individuales era lo más importante. Sin embargo, esto ocasionó varias críticas, pues parecía una apreciación rígida y arbitraria, situación que, en la época moderna, fue rebasada por el espíritu de observación y formalismo logístico y dogmático del Derecho Positivo”.³⁰³

“Las ideas iusnaturalistas se propagaron por toda Europa. En cada país se defendió al Derecho Natural. En Francia serían Jean Jacques Rousseau, John Locke, Louis Charles Montesquieu quienes transmiten su ideología a la Revolución Francesa, en defensa de los derechos individuales del hombre, estableciendo la Declaración de Hombre y del Ciudadano y el Código de Napoleón”.³⁰⁴

“En Alemania, no se da una revolución, pero si se codifica el Derecho Romano, dando paso a la Escuela de la Exégesis, en la cual los juristas únicamente se dedicaron a la interpretación de lo que quiso decir el legislador, situación criticada por Saviny, quien consideró que no era posible el análisis de la letra de la ley, sino que era necesario el reconocimiento de la realidad histórica de la sociedad; creó también la Escuela Histórica, que da fundamento al Derecho Alemán”.³⁰⁵

“Actualmente, el iusnaturalismo está tomando nuevamente importancia por las graves crisis que vive la humanidad, pues procura anteponer los valores al Derecho, sobre todo, con la defensa de los derechos humanos”.³⁰⁶

³⁰¹ *Idem.*

³⁰² *Idem.*

³⁰³ *Idem.*

³⁰⁴ *Ibid.* pp. 24 y 25.

³⁰⁵ *Ibid.* p. 25.

³⁰⁶ *Idem.*



5.2.1.2. Teorías iussociológicas

En este orden de ideas el pensamiento epistémico de las teorías sociologistas, tienen como objetivo el examen del Derecho que emana de los hechos sociales, en un contexto y tiempo determinado, en lo conducente, *Taboada Chávez*, expresa lo siguiente, que la Escuela Histórica, dice *Batiffol*:

“[...] se desarrolló a principios del siglo XIX, puede ser considerada como la que, preparó el camino a la escuela sociológica. Su punto de partida es, en efecto, que el derecho de ninguna manera es una creación deliberada; se forma de manera espontánea y más o menos inconsciente por la vía primordial de la costumbre. El jurista interviene cuando, al complicarse la vida social, requiere una cierta organización del derecho espontáneo, pero su papel se limita a dar forma a una materia que no ha creado. El Legislador interviene en último lugar, su función debe permanecer subsidiaria y respetuosa del Derecho espontáneo; éste, en efecto es una creación del espíritu del pueblo (*Volksgesetz*), que es tan natural como su lengua. Una legislación que le sea contraria está destinada, como demuestra la experiencia, a quedar en letra muerta”.³⁰⁷

Puntualiza *Batiffol* que la Escuela Sociológica:

“Es relativamente reciente. Aunque se le puedan encontrar antecedentes fuera del historicismo, en Hume y los Poskantianos, en Augusto Comte, su posición fue enunciada en su originalidad por *Dukheim* a fines del siglo XIX en Francia, en sus dos obras maestras: *La división del trabajo social*, 1893 y *Las reglas del método sociológico*, 1895, aparecen tres temas capitales que denominan una concepción del derecho. El primero es que el hecho social, el cual el derecho es un ejemplo destacado, debe ser tratado como una cosa, es decir, estudiado por el método de observación que dio prueba de sus aptitudes en las ciencias de la naturaleza. Se trata de integrar la ciencia social en el sistema general de las ciencias naturales. El segundo es que la presión social es la causa determinante del conjunto de los fenómenos humanos, ya se trate de la lengua, el arte o del pensamiento, como de la moral, de la religión o del derecho. El tercer tema es que, en la medida en que los fenómenos humanos incluyen un pensamiento, representaciones, los cuales son colectivos y expresan una conciencia colectiva”.³⁰⁸

En acuerdo con la visualización que aporta *Taboada* en relación a esta expresión teórica, que la corriente sociológica tiene como fuente de inspiración

³⁰⁷ *Idem.*

³⁰⁸ *Ibid.*, pp. 25 y 26.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

la observación de los hechos que son fuente del Derecho. Muchos pueblos han manifestado diversas costumbres, que son sancionadas por ellos mismos. Dichas acciones deben ser reguladas por el Derecho. Los hechos sociales, por ser la expresión de la voluntad popular, representan datos que considera el sociológico jurista y deben ser tomados en cuenta por el legislador, por ser resultado de la observación. Estos hechos, en ocasiones, resultan de las presiones sociales y de reclamos sociales, por lo que deben tomar en consideración a la conciencia colectiva, dando soluciones legislativas. El legislador, además, debe atender las demandas de organizaciones pequeñas o del Estado.

En relación a esta expresión teórica dice Taboada:

“La Teoría Sociológica considera al Derecho un hecho social y da cuenta de la eficiencia del Derecho, considerando la realidad. Asimismo, visualiza la problemática jurídica de los actores, describiendo y analizando la vida en sociedad. Agrega Batiffol que el movimiento sociológico ha encontrado una larga audiencia en el jurista de Estado Unidos de América”.³⁰⁹

“La sociología jurisprudencia ha ganado el conjunto de los espíritus entre las dos guerras. Al principio, protesta contra la jurisprudencia de los conceptos. El derecho no consiste en la deducción lógica de las soluciones a partir de principios impuestos a priori, hay que buscar los resultados socialmente útiles ‘poniendo en balance’ los intereses en presencia (balancing of interests); es la *interessenjurisprudenz* de los alemanes”.³¹⁰

“Pero el movimiento ha afirmado sobre todo que el papel de los juristas era en esencia prever las decisiones futuras de los legisladores, de los jueces, en función de las ideas sociológicas que al mismo tiempo concernían a los problemas por resolver y a la psicología de aquellos lo que resuelven”.³¹¹

De esta manera es posible concluir que la corriente sociológica únicamente da cuenta de lo que sucede en la realidad, excluyendo la parte valorativa de la cultura de los pueblos, denostando ante una problemática jurídica que carece de un componente, ya que, si bien es cierto que analiza la eficacia

³⁰⁹ *Ibíd.*, p. 26.

³¹⁰ *Ídem.*

³¹¹ *Ídem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión del Derecho, también omite ver el problema jurídico en su conjunto, resultando incompleta su apreciación ante el fenómeno jurídico.

La visión del Derecho, bajo la corriente sociológica ha tenido gran relevancia en los sistemas jurídicos anglosajones, principalmente para el Realismo Sociológico, el cual propone la solución de los problemas jurídicos mediante los estudios de casos, pues la escuela sociológica está en íntima relación con la vida social. En los tribunales se plantean los problemas jurídicos que vive la sociedad para que se le dé solución a cada caso concreto, según los intereses de los individuos y conforme a los cánones judiciales.

Los principios del realismo sociológico son flexibles y se encuentran sujetos a variaciones. El Derecho, así, se adecua a la realidad social. El juez es el creador del Derecho de acuerdo con su bagaje cultural.

5.2.1.3. Teorías luspositivistas

Por último, el pensamiento epistémico de las teorías monistas positivistas, definen al Derecho como un conjunto de normas de carácter coactivo que regulan la conducta externa de los hombres con apoyo del Estado, al respecto *Taboada Chávez*, expresa:

“El Estado Moderno, con su división de poderes, surge en la Revolución Francesa, gracias al impulso de las ideas de Montesquieu y El Contrato Social de Rousseau. Como lo señalo Jellinek, en este movimiento revolucionario se establecían las bases para el nacimiento de un nuevo Derecho, que quedaría plasmado en la Constitución como Ley Suprema y la creación del Código de Napoleón, ambos documentos clave para el nacimiento del Derecho Positivo”.³¹²

“Legaz y Lacambra explica que el positivismo jurídico es considerado una nueva ciencia jurídica, nacida en el siglo XIX a consecuencia de la laicización del ámbito científico, la separación de los conceptos del Derecho y moral y la lucha de la Escuela Histórica contra el Derecho Natural y a favor de la ontologización del Derecho Positivo”.³¹³

³¹² *Ibid.*, p. 26.

³¹³ Legaz y Lacambra, Luís. *Filosofía del Derecho*, 3ª ed., Bosch, Barcelona, España, 1972, p. 95. En *Ob. cit.*, *Taboada Chávez, Martha Lucila. La naturaleza jurídica [...]. Tesis que para obtener el grado de doctor en derecho. Facultad de Derecho. UAEMex. México. 2006. p. 27.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“Agrega el tratadista que, el positivismo nacería en una época de decadencia del espíritu filosófico. La conexión, puramente negativa, es la primera determinante de su carácter positivista. La oposición a la metafísica del positivismo es el signo de la época; así, positivista es --salvo raras y esporádicas excepciones-- todo lo que se produce en el campo del Derecho, tanto lo que rinde culto al formalismo como lo que se opone a ese formalismo”.³¹⁴

Battifol menciona sobre el pensamiento epistémico de las teorías monistas positivistas “uno de los grandes defensores del positivismo formalista fue el alemán *Emmanuel Kant*”,³¹⁵ quien consideró que una norma no puede estar fundada sobre un hecho, pues el **deber ser** (*sollen*) no tienen relación con el **ser** (*sein*).

“Debe, pues, necesariamente, su carácter de una norma preexistente, de donde resulta la obligación de respetarla; si un reglamento administrativo posee un carácter jurídico es porque fue tomando en virtud de una ley que habilitaba a su autor a promulgarla. Igualmente, el acto administrativo individual es jurídico porque se cumple en virtud del reglamento. Pero la ley misma es jurídica porque se adopta en virtud de la Constitución. Las normas se organizan así en un sistema jerárquico. Recomendando de grado en grado uno encuentra una norma más allá de la cual el derecho positivo no ofrece más: La Constitución en el orden interno. Su validez no puede explicarse, a la reserva de una referencia al derecho internacional que sólo desvíen el problema, más que por la presuposición de una norma que enuncie que “hay que conducirse conforme a la Constitución”, la “norma fundamental”.³¹⁶

Continuando con *Taboada*, dice que *Battifol*, destaca lo siguiente:

“El pensamiento positivista es el resultado de grandes transformaciones sociales en Europa, como el protestantismo, el renacimiento y las ideas de grandes juristas, como Stammler y Kelsen. El positivismo dogmático formal, constituye un imperativo emanado de un deber ser, plasmado en la norma. Es trascendente considerar los siguientes planteamientos del formalismo jurídico”.³¹⁷

³¹⁴ *Ibid.*, pp. 27 y 28.

³¹⁵ Filósofo y Jurista (1724-1804), nació en Prusia oriental, dedico toda su vida a la enseñanza y al estudio. Sus obras comprenden entre otras: *Critica de la razón pura*, *Critica de la razón práctica* y *Critica del juicio e inducción al estudio del derecho*.

³¹⁶ Battifol, Henri. *¿Qué sé? Filosofía del Derecho*, México, CONACULTA, 1995. p. 5. En *Ob. cit.*, Taboada Chávez, Martha Lucila. *La naturaleza jurídica [...]*. México. 2006. p. 28.

³¹⁷ *Ob. cit.*, Taboada Chávez, Martha Lucila. *La naturaleza jurídica [...]*. México. 2006. p. 28.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“Si uno busca así lo que caracteriza el derecho y lo que va a determinar el objeto de su estudio, se lo encontrará en su carácter normativo: el derecho prescribe como la lógica a la gramática o la moral, en tanto que las ciencias del orden natural describen y explican”.³¹⁸

“Dado que la normatividad de la lógica y gramática está suficientemente definida por su objeto, la del derecho debe estarlo por oposición a la de la moral. Esta última se reduce según la doctrina kantiana, a un imperativo categórico; el sujeto obedece a la ley moral, que la voluntad autónoma encuentra ella misma, no por un motivo extrínseco, como sería el deseo de agradar a Dios, sino porque es la ley moral”.³¹⁹

“El imperativo jurídico, al contrario, es hipotético y heterónomo; hipotético en la medida en que la prescripción está subordinada a una condición; abstente tal acto, si tú quieres tal resultado; heterónoma en la medida en que la prescripción emana de alguien distinto de aquél al que ella se dirige”.³²⁰

“En derecho, esta imputación de una consecuencia a la hipótesis se formula; si un individuo colocado en tal situación no se conduce de tal manera, pertenece al órgano determinado por el autor de la norma a ejercer sobre él una coacción definida. El ejercicio de la coacción pertenece al Estado; el derecho es entonces el sistema de normas en el cual se expresa el Estado”.³²¹

En este mismo orden de ideas, la Dra. *Taboada*, dice que *Legaz y Lacambra* refiere que cuando *Kelsen* escribe, en 1911, su primer gran obra, la *teoría jurídica pura* nace:

“Como una crítica de las concepciones dominantes en aquel momento sobre los problemas capitales del Derecho Público y la Teoría del Estado, situándose en la misma línea del formalismo; trata, sin embargo, de depurarlo en el crisol de una teoría del conocimiento, cuyo punto de partida consiste en la separación radical del ser y del deber ser, de la realidad natural y la norma. La “validez” -concepto central en el pensamiento kelseniano- es distinguida tajantemente de la “eficacia” del Derecho. Un orden jurídico -que, ciertamente, ha de tener un mínimo de eficacia para que se cuente, con él- no es válido por referencia al hecho de su aceptación, sino en cuanto se funda en una norma primaria que ya no es positiva, sino que

³¹⁸ Batiffol, Henri. ¿Qué sé?, [...], p. 24. En Ob. cit., Taboada Chávez, Martha Lucila. La naturaleza jurídica [...]. México. 2006. p. 28.

³¹⁹ Ídem.

³²⁰ Ídem.

³²¹ Ídem.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

funciona como hipótesis lógica sin la que no se explica la existencia del orden en cuestión como orden jurídico”.³²²

Haciendo un análisis sobre las posturas ideológicas sobre el derecho se aprecian algunas vertientes; como ya quedo expresado al principio del presente capítulo, en las expresiones de *Hiram R. Piña*, en el sentido de que, una de las más discutidas ha sido la postura de la *Teoría Pura del Derecho* de *Hans Kelsen*, pues, mientras algunos autores la critican, otros la defienden.

Destacando al respecto que la *Teoría del Derecho* ha sido el puente entre la *Filosofía* y la *Ciencia Jurídica*, pues contiene un sistema de normas en la realidad social; de la pluralidad de normas se forma una unidad, un ordenamiento jurídico. Su validez puede ser atribuida a una norma única como fundamento último de esa condición. Y en cuanto, fuente común, esta norma fundamental constituye la unidad en la pluralidad de todas las normas que integran un orden.

Para *Taboada*

“La Teoría del Derecho Positivo no acepta cualquier actividad del espíritu que pretenda rebasar la observación de los fenómenos y sus relaciones mutuas. ³²³ La ley es la ley, tajantemente, se debe cumplir y obedecer; si no es acatada por el ciudadano se la aplica una sanción, postura que adaptan la mayoría de los Estados en la época contemporánea. Este Derecho considera, como conceptos fundamentales: Derecho Objetivo, un conjunto de normas, es decir, la constitución de un orden jurídico. Derecho Subjetivo, es el interés del individuo para exigir ante el Estado el restablecimiento del bien jurídico; la persona o sujeto de Derecho que es portador del Derecho Subjetivo, esencialmente recortado sobre el propietario; la relación jurídica, que puede ser personal y real. La relación jurídica personal se presenta entre un sujeto y un objeto jurídico; la relación jurídica real es el derecho de sujeto sobre la un bien inmueble”.³²⁴

Continúa. *Taboada*

³²² Legaz y Lacambra, Luis. *Filosofía del Derecho*, 3ª. ed., Barcelona, Bosch, 1972, p. 121. Ob. cit., *Taboada Chávez, Martha Lucila. La naturaleza jurídica [...]. México. 2006. p. 29.*

³²³ Batiffol, Henri. *¿Qué sé? Filosofía del Derecho*, México, CONACULTA, 1995. p. 5. En Ob. cit., *Taboada Chávez, Martha Lucila. La naturaleza jurídica [...]. México. 2006. pp. 29 y 30.*

³²⁴ *Idem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“También observamos que, en el Derecho Positivo se presentan conflictos: [...] entre una norma superior y una norma jurídica de grado inferior, como entre la Constitución que prohíbe cualquier restricción a la libertad religiosa y una ley que prohíbe el ejercicio público de una religión determinada; éste es el caso de la así llamada ley inconstitucional; y conflictos entre normas del mismo grado, como el conflicto entre una ley según la cual un hecho determinado, por ejemplo el adulterio, es castigado y otra ley según la cual este hecho no debe ser castigado. Pero también entre las normas de una y la misma ley puede darse un conflicto. Para todos estos casos es esencial que ambas normas en conflictos sean válidas, de tal manera que cuando una es cumplida, la otra es necesariamente violada; y ésta sólo puede ser violada cuando es también válida”.³²⁵

“La derogación de una norma, puede, pero no tiene que llevarse a cabo en el caso de un conflicto de normas. “La Ciencia del Derecho sólo puede constatar la existencia de ese conflicto y tiene que dejar su solución al acto de voluntad de la autoridad jurídica o al incumplimiento consuetudinario”.³²⁶

Con lo expresado anteriormente por Taboada, se concluye este apartado que los teóricos insnaturalistas y los iussociologistas han criticado al Positivismo Jurídico Formalista, en principio por ser rígido, toda vez que, el Derecho se crea a partir de una norma fundamental; así, su postura es dogmática, pues reduce la norma a un estudio de conexiones lógicas. De acuerdo con *Kelsen*, el Derecho debe ser alejado de cualquier proposición valorativa o sociológica, delegando estos aspectos al ámbito de la Sociología. No obstante, el Derecho Positivo, una vez que emana de los hechos sociales y conforme a sus valores, proporciona seguridad jurídica, al ser creado por la función legislativa conformada por diputados conscientes del papel que están asumiendo, concedores de la problemática social de quienes representan, características que los facultan para crear leyes que den solución a los conflictos de la sociedad.

³²⁵ Schmil Ordoñez y Castro Valle. *Hans Kelsen. Derecho y Lógica. México Universidad Nacional Autónoma de México*, pp. 13 y 14. En Ob. cit., Taboada Chávez, Martha Lucila. *La naturaleza jurídica [...]. México. 2006. p. 30.*

³²⁶ Ídem.



5.2.2. Teorías Bidimensionales

Otras corrientes epistemológicas tratadas por la *Martha Lucila Taboada Chávez* son las teorías Bidimensionales estudian al Derecho desde dos componentes: las *Teorías Socio-iusnaturalistas*, las *Sociopositivistas* y las *Iusnaturalistas-positivistas*.

La realidad ha mostrado, a través de la historia, que la vida del hombre en sociedad es dinámica, porque éste necesita de otros individuos para correlacionarse, interactuar y convivir. De estas interrelaciones emergen normas religiosas, morales, sociales y jurídicas, que le ayudan a resolver sus conflictos en el ámbito social.

En los últimos años, hemos visto el resurgimiento del Iusnaturalismo con un enfoque positivista, el cual replantea los valores de justicia, equidad y bien común, creando un Derecho Positivo que confiere certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos. Esta situación no ha pasado inadvertida para muchos estudiosos del Derecho, por ello, al paso de los años, han combinado componentes como los hechos y los valores, para crear o modificar el Derecho, con el cual se han conformado las Teorías Bidimensionales.

5.2.2.1. Teorías Socio iusnaturalistas

En el pensamiento epistémico de las Teorías Socioiusnaturalistas, manifiestan su postura al considerar la realidad social ante la presencia de sus valores. Para que la sociedad exista, el derecho no puede omitir que, en la concepción más difundida, la vida social no es un fin en sí, sino que debe considerar a la persona como el valor más alto y debe encontrar su plenitud en la vida en sociedad.

Taboada, cita a *Batiffol*, para referir lo siguiente:

“El bien común, dice *Batiffol*: “Consistirá entonces. Como en toda materia viviente, en la búsqueda de un equilibrio; desarrollar todos los instrumentos de una vida social activa y fecunda, pero no demandar a los individuos más de lo que ellos realmente pueden dar sin que tenga el sentimiento de ser sacrificado por el bien de otros; en



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

cuento a ese sentimiento el legislador tiene el derecho y el deber de poner en el balance su autoridad y también la amenaza, para provocar mediante la primera, a los indiferentes a la acción y, mediante la segunda, a los recalcitrantes a la elección. Pero es evidente que una ley está perdida si la última categoría constituye la mayoría, incluso una minoría convencida y activa”.³²⁷

“Otro valor que debemos considerar en la realidad social es el de la justicia. “Algunos, les, cuesta trabajo admitir que la justicia no aparezca como el objetivo final del Derecho porque representa a sus ojos un valor más alto que estas apreciaciones de posibilidades a la vista del bien común que depende más bien estiman de la política, valor relativo e inferior si es que lo es. Hay que responder sin duda que el Derecho aspira a la justicia, pero que, hablando en nombre de la sociedad, considera la justicia en la sociedad, y no puede definirla más que en función del objetivo que se asigne la sociedad. Ciertamente se hace eco en esto de un valor más alto que es la justicia en sí, la cual daría a cada uno lo que objetivamente le es debido según sus méritos; pero esta justicia evidentemente está fuera del alcance del poder social, el cual no tiene el medio de sondear los corazones. Sin embargo, sabe que la vida en sociedad debe hacer que el hombre alcance su plenitud, que debe darle, en la medida de sus medios al alcance, y habida cuenta de lo que exige de él, lo que le corresponde. Esta participación a la justicia en sí ha dado siempre su nobleza al Derecho y ha conferido su nombre al poder encargado de aplicar sus reglas. Pero sólo se trata de una participación: en fin propio del Derecho y del servicio a la justicia es más modesto y las protestas y críticas que uno y otro levantan permanentemente, vienen precisamente del hecho de que se espera de ellos una justicia absoluta que no es ni tampoco pueda ser su misión”.³²⁸

“También explica Batiffol: “La sociedad busca por medio del Derecho un fin que le es a la vez intrínseco (su existencia) y extrínseco (el bien de las personas que la constituyen en la medida en que pueden procurarlo); la moral persigue el bien del hombre como hombre. Esta meta aparece, pues, como ulterior en relación con el objetivo del Derecho, del que es una justificación, pero que no es la vía exclusiva de su obtención. Pero los lazos entre el Derecho y la moral no ejercer menos una acción decisiva en el hecho de que ellos dan al Derecho la calidad indispensable de la legitimidad. Si la ley civil pretende ser obedecida por ella misma y comprender que las sanciones o incluso, su amenaza sólo desempeñan un papel subsidiario,

³²⁷ Batiffol, Henri. *¿Qué sé? Filosofía del Derecho*, México, CONACULTA, 1995. p. 5. En Ob. cit., Taboada Chávez, Martha Lucila. *La naturaleza jurídica [...]*. México. 2006. p. 31.

³²⁸ *Ibíd.*, pp. 31 y 32.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

sólo podrá lograrlo en la medida en que los ciudadanos tengan el sentimiento de que el orden legal está en relación con los valores que se imponen incondicionalmente”.³²⁹

5.2.2.2. Teorías socio positivistas

El pensamiento epistemológico de las Teorías Socio positivistas es aquella que nacen de los hechos, que surgen en la sociedad. Los hombres se interrelacionan y establecen normas, entre ellas, las de carácter coactivo, como en el Derecho Romano, en donde normas jurídicas son reconocidas por el Estado, así, tenemos que, de la costumbre, indefectiblemente, surgen las leyes.

En este mismo orden de ideas, retomando lo expresado por *Taboada*, expresa que, para ilustrar mejor la idea, se acudirá a *Luis Recasens Siches*, quien argumenta que el Sistema Jurídico se compone de un orden normativo de Derecho Positivo coactivo. Efectivamente, a través de la historia, se observa que el Derecho ha sido un medio de control social del grupo dominante, refiriendo lo siguiente:

“Con las palabras control social se trata de designar a un conjunto de todas las normas, así como las autoridades y los poderes sociales, que diferentes niveles y de diversas maneras regulan la conducta humana en sus aspectos o resultados exteriores. Dentro de este vasto concepto de control social quedan incluidas realidades muy diferentes, pero todas ellas con el denominador común de querer normar la conducta humana externa y de regularla efectivamente en una gran medida. Quedarían comprendidas dentro de ese concepto, por ejemplo, las siguientes realidades, usos, costumbres, convencionalismos; determinados preceptos religiosos atinentes a aspectos sociales del comportamiento; convicciones éticas; autoridades familiares, eclesiásticas, pedagógicas; la mirada vigilante de los miembros conocidos de un mismo grupo relativamente pequeño, incentivos, sanciones colectivas reprobatorias”.³³⁰ En otras ocasiones, el hombre ha realizado acuerdos formales y dogmáticos plasmados en la legislación, por lo que surgen, también, las ideas sociopositivistas. El método de comprobación, de su eficacia, así, empírico y normativo.

³²⁹ *Ibíd.*, p. 32.

³³⁰ *Recasens Siches, Luís. Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 1974, p. 132. En Ob. cit., Taboada Chávez, Martha Lucila. La naturaleza jurídica [...]. México, 2006. pp. 32 y 33.*



5.2.2.3. Teorías iusnaturalistas-positivista

En lo que respecta a estas expresiones teóricas, se ha observado a través de la Historia que ya los estoicos y los griegos fomentaron el humanismo, el amor al prójimo y el respeto a la dignidad humana; estas ideas pasan a los romanos, a quienes se les atribuye la sistematización del Derecho, sobre el particular, me permito referir lo siguiente:

Expresado por Taboada, refiere que:

“En Grecia, Aristóteles propugnó por la defensa de los derechos naturales del hombre, la ley natural es la base de todo concepto filosófico y científico, mismos que deben estar regulados en las leyes, por la necesidad de plasmar el valor justicia en la norma que su conjunto confirman el Derecho Positivo”.³³¹

“Posteriormente, los escolásticos argumentaron que el Derecho Natural fue enviado por Dios. Lo cual explica el surgimiento del Derecho Canónico, representado por San Agustín y Santo Tomás de Aquino, quienes fomentaron la obediencia a la ley divina, ya que de no hacerlos sería castigado por Dios”.³³²

La autora continúa y expresa que:

“Actualmente, observamos que las Teorías iusnaturalistas-positivistas han retomado la concepción de la defensa de los derechos naturales, mismos que fueron declarados en la Revolución Francesa en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Los derechos humanos son los que tiene el hombre por el hecho de ser persona, como el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad y propiedad, mismos que deben ser salvaguardados y respetados por el Estado y el Derecho Positivo.³³³

“La defensa de los Derechos Humanos de esta manera, viene a ser el antídoto contra el positivismo. Ya Ferrajoli nos explica que, todos los Estado y Derechos deben proteger y plasmar los derechos humanos de los ciudadanos en la Constitución Política. Más aún, Miguel Reale nos dice que el Estado Democrático de Derecho debe respetar al hombre en su dignidad humana y sus ideales como sería el respeto a elegir a sus representantes, el respeto al Derecho Electoral”.³³⁴

³³¹ Ob. cit., Taboada Chávez, Martha Lucila. *La naturaleza jurídica [...]*. México, 2006. p. 33.

³³² Idem.

³³³ Idem.

³³⁴ *Ibíd.*, p. 34.



5.2.3. Teorías Tridimensionales

Y por último antes de abordar la teoría hilo conductor de la presente investigación académica, existen otras corrientes epistemológicas, las Teorías Tridimensionales del Derecho se integran de tres componentes a saber **hecho**, **valor** y **norma**. Se apoya en la Filosofía Jurídica, la Sociología Jurídica y la Ciencia Jurídica. Cabe mencionar que existen otras teorías que consideran al Derecho como la integración de más de tres componentes, apoyándose de la Psicología o la Antropología, que se conocen como Pluridimensionales o Pluralismo Jurídico. Algunos de los teóricos que realizan estudios tridimensionales del Derecho son *Eduardo García Máynez*, *Rafael Preciado Hernández*, *Norberto Bobbio* y *Miguel Reale*.³³⁵

5.2.3.1. Teoría Tridimensional del Derecho de Miguel Reale

Una de estas expresiones teóricas, es la visión tridimensional del derecho de *Miguel Reale*,³³⁶ dedicó gran parte de su vida al estudio del Derecho, aprendió de los jurisconsultos alemanes e italianos, los razonamientos más destacados de *Stammler* y *Del Vecchio*. Tuvo la visión de unir a la Filosofía Jurídica, a la Sociología Jurídica y a la Ciencia Jurídica en un solo objetivo: dar solución a la problemática jurídica, desentrañando los fundamentos y validez del Derecho. Fue el creador de la Teoría Tridimensional del Derecho, la cual empezó a difundir desde 1940. Resaltaron su obra *Luis Recasens Siches*, *Eduardo García Máynez* y *Lacambra*, entre otros. La traducción y el tratamiento de la teoría tridimensional, fue abordada por *Martha Lucila Taboada Chávez* y sirvió de hilo conductor en la investigación académica, de lo cual se cita:

“O pensamento de Miguel Reale, amplamente debatido no Seminário realizado na UnB, foi definido como um culturalismo de feicao personalista, cuja influencia domina hoje o pensamento jurídico brasileiro e se estende á América Latina”.³³⁷

³³⁵ Muñoz Ramón, Roberto. *Deberes y derechos humanos en el mundo laboral, Teoría Tridimensionalista Humanística*, Porrúa, México, 2001, p. 4.

³³⁶ Filósofo y jurista brasileño, nació en 1910 en San Benito Sapucaí, Sao Paulo y falleció en abril del 2006. Fue catedrático de Filosofía del Derecho; ocupó diferentes puestos Público. Sus obras, entre otras son *Filosofía del Derecho* y *la Teoría Tridimensional del Derecho*.

³³⁷ Reale, Miguel. *Miguel Reale na UnB, Brasil, Itinerarios*, Universidad do Brasilia, 1981, p. 1. En Ob. cit., Taboada Chávez, Martha Lucila. *La naturaleza jurídica [...]*. México. 2006. p. 35.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

“El pensamiento de Miguel Reale, ampliamente debatido en el Seminario realizado en la Universidad de Brasilia, fue definido como un culturalismo de carácter personalista, cuya influencia denomina hoy el pensamiento jurídico brasileño y se extiende a América Latina)”.³³⁸

“El Pensamiento triádico de Reale nace de la reflexión en torno a la solución de los problemas sociales, principalmente en Brasil, así como de su formación ecléctica, al ser hijo de madre brasileña y padre de origen italiano. Tal visión integral la vislumbró desde muy joven, cuando, en la escuela de corte italiano, les enseñaron el amor a los clásicos y al estudio constante, el cual no se improvisa. Así también, su pensamiento se fundamenta en sus vivencias como estudioso de las Ciencias Sociales, principalmente de la Filosofía y la Filosofía Jurídica, así como de su realidad social, pues participó en el ámbito político y administrativo de su país, considerando estas últimas experiencias como la base para consolidar sus ideas. Gracias a estas vivencias, Reale opina que el Derecho no puede estar separado del contenido social y humano”.³³⁹

Es importante referir que la Teoría Tridimensional de *Reale* plantea la necesidad de conectar e interrelacionar los hechos, los valores y las normas enmarcadas en la sociedad cambiante y dinámica, sobre el particular *Taboada*, expresa el pensamiento de Reale, para plantear:

“La necesidad de conectar e interrelacionar los hechos, los valores y las normas enmarcadas en la sociedad cambiante y dinámica; es decir, La Filosofía y la Ciencia del Derecho coinciden en la vuelta al objeto, que es una de las características fundamentales del pensamiento contemporáneo. Los estudiosos del Derecho deben tener una idea orientada ahora más bien hacia el objeto o hacia la objetividad, sin olvidar la preocupación por una ética que se identifique con su inevitable contenido axiológico”.³⁴⁰

“Se requiere, entonces, volver la mirada hacia la Filosofía, la cual tiene por objeto la percepción de una realidad de significado universal. Para ello, debemos encontrar las raíces del Derecho en las características fundamentales del pensar de nuestro tiempo. Específicamente, la Filosofía Jurídica, la Sociología Jurídica, las cuales

³³⁸ *Ídem.*

³³⁹ *Ob. cit., Taboada Chávez, Martha Lucila. La naturaleza jurídica [...] México. 2006. p. 35.*

³⁴⁰ *Reale Miguel. Teoría Tridimensional del Derecho. Una visión integral del Derecho, trad. Ángeles Mateos, Técnos, Madrid, 1997, p. 32. En Ob. cit., Taboada Chávez, Martha Lucila. La naturaleza jurídica [...] México. 2006. p. 36.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

entran en un diálogo, siendo responsabilidad del hombre y el jurista dar solución a los problemas jurídicos en beneficio de la sociedad”.³⁴¹

En este mismo orden de ideas, continuando con *Taboada Chávez*, expresa lo siguiente:

“El autor en estudio, refiere que la norma desde su origen, es síntesis integrante de hechos ordenados según distintos valores. El Derechos se caracteriza por su estructura tridimensional, en el cual hechos y valores se impulsan en un proceso dinámico. Este proceso del Derecho obedece a una forma especial de dialéctica denominada implicación-polaridad en la experiencia jurídica; el hecho y el valor se correlacionan de tal modo que cada uno de ellos se mantiene irreductible al otro, es decir, hay una polaridad, se exigen mutuamente, dándose una implicación que da origen a una estructura normativa como momento de realización del Derecho. Reale llamaría a este proceso “dialéctica de complementariedad” (Dialéctica de complementariedad)”.³⁴²

La correlación de las tres dimensiones básicas de la experiencia jurídica antes señaladas, se da cuando se conjugan el hecho social con el valor de lo que resulta la norma. Por lo tanto, la ciencia del derecho es una ciencia normativa jurídica.

La elaboración de las normas está condicionada por múltiples hechos y valores y sobre algunos de ellos se opta por razones de oportunidad y prudencia para generar soluciones reguladoras. Por lo que la experiencia jurídica se da en base a distintos modelos de organización y de la conducta humana.

La norma jurídica debe ser interpretada en base a los hechos sociales y valores que condicionen su aparición el objetivo en todo caso es el mismo romper con las practicas locales seguidas para integrar normas y hechos y ejecutar una ruptura que, al fin de a la normatividad una independencia sistemática. La cualidad que defina al sistema jurídico sería la de la formalidad que en su

³⁴¹ *Idem.*

³⁴² *Ídem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

dimensión sustantiva supone que las leyes adoptan la forma de reglas explícitas e impersonales. Las personas es el fundamento y fin del derecho.

En este orden de ideas, *Taboada Chávez*, expresa lo siguiente:

“El propósito de Reale fue elaborar una Teoría Tridimensional del Derecho estructurada en los hechos, los valores y las normas como parte de un todo armónico. Esta teoría considera el Derecho como una estructura trádica, pues su concepción emana del hombre. Desde la antigüedad, los griegos nos hablaron de la justicia como un derecho natural del hombre. A su vez, los romanos lo utilizaron como un elemento de organización social, éste se consideró como un hecho. En la Edad Media, se pensó en él como un don divino, el cual se plasma en el Derecho Canónico, posteriormente, en el Derecho Positivo, el cual debe ser respetado por el hombre”.³⁴³

“A palavra Dereito veía demonstrar que eles correspondem a três aspectos básicos, discerníveis em todo e qualquer momento da vida jurídica: um aspecto normativo (o Direito como ordenamento e sua respectiva ciência); um aspecto fático (o Direito como fato, ou em sua efetividade social e histórica) e um aspecto axiológico (o Direito como valor de Justiça)”.³⁴⁴

“(La palabra Derecho se demuestra con los tres aspectos básicos, discernibles en todo y cualquier momento de la vida jurídica; un aspecto normativo (el Derecho como ordenamiento y su respectiva ciencia); un aspecto fáctico (el Derecho como hecho, o en su efectividad social e histórica) y un aspecto axiológico (el Derecho como valor de Justicia)”.³⁴⁵

Continúa *Taboada Chávez*, expresando que, en los últimos años, reconoce *Reale* que la Teoría Tridimensional ha sido objeto de estudios sistemáticos, de unidad concreta.

“Onde quer que haja um fenômeno jurídico, há, sempre e necessariamente, um fato subjacente (fato econômico, geográfico, demográfico, de ordem técnica etc.) um valor, que confere determinada significação inclinando a ou determinado a ação dos homens no sentido de atingir ou preservar certa finalidade ou objetivo; e, finalmente, uma regra ou norma, que representa a relação ou medida que um daqueles elementos ou outro, o ato ou valor; Tais elementos ou fatores (fato, valor e norma)

³⁴³ Ob. cit., *Taboada Chávez, Martha Lucila. La naturaleza jurídica [...] México. 2006. pp. 36 y 37.*

³⁴⁴ *Reale, Miguel. Licoes preliminares de Direito, São Paulo, Saraiva, 2004, p. 64. En Ob. cit., Taboada Chávez, Martha Lucila. La naturaleza jurídica [...] México. 2006. pp. 36 y 37.*

³⁴⁵ *Ibíd., p. 37.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

nao existem separados um dos outros, mas coexistem numa unidade concreta; mais ainda, esses elementos ou fatores não só se erigem recíprocamente, más atuam como elos de um proceso (já vimos que o Direito é uma realidade histórico-cultural) de tal modo que a vida do Direito resultada interacao dinámica e dialética dos tres elementos que a integram”.³⁴⁶

“(Dondequiera que haya un fenómeno jurídico, habrá, siempre y necesariamente, un hecho subyacente (hecho económico, geográfico, demográfico, de orden técnico, etc.), un valor, que confiere determinada significación inclinado a una determinada acción de los hombres, en el sentido de atender o preservar cierta finalidad u objetivo; y finalmente, una regla o norma, que representa la relación o medida que integre una de aquellos elementos u otros, el acto al valor. Tales elementos o factores (hecho, valor y norma) no están separados unos de otros, más coexisten en una unidad concreta; más aún, esos elementos o factores no sólo se exigen recíprocamente, más actúan en un proceso (ya vimos que el Derecho es una realidad histórica-cultural), de tal modo que la vida del Derecho resulta de la interacción dinámica y dialéctica de los tres elementos que la integran)”.³⁴⁷

Taboada Chávez, destaca lo interesante de la concepción fenomenológica del Derecho de *Reale*, quien refiere que el hombre, en el mundo histórico-cultural, comprende su realidad jurídica y le da valor y trascendencia a aquellos actos que quiere que se legitimen a través de un acto legislativo, constituyendo el Derecho Positivo. De este modo, el hombre utiliza el método fenomenológico para intuir, reflexionar y criticar su entorno, expresa que en consecuencia la estructura tridimensional del Derecho desde tres puntos de vista.

“Direito é a realização ordenada e garantida do em comum numa estrutura tridimensional bilateral atributiva, ou de uma forma analítica: Direito é a ordenação heterónoma, coercível e bilateral atributiva das relações de convivência, segundo uma integração normativa de fatos segundo valores. Ultimamente, ponde em realce a ideia de justicia, tenemos apresentado, em complemento os duos nocões sopra de naturaliza lógico-discritiva, esta outra de carácter mau ético: Direito é a concretização da idéia de justicia na pluridiversidade de seu dever ser histórico, tendo a pessoa como fonte de todos os valores. Sse analisarmos essas três nocões do Direito veremos que cada uma delas obedece, respectivamente, aluna perspectiva do fato (“realização ordenada do bem comum”), da norma (“ordenação

³⁴⁶ *Ídem.*

³⁴⁷ *Ídem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

bilateral-atributiva de fatos según valores”) ou do valor (“concretizassem de idéia de justicia”).³⁴⁸

“(Derecho es una realización ordenada y garantizada en la común en una estructura tridimensional bilateral-atributiva, o de una forma analítica: Derecho es un principio, la ordenación heterónoma, coercible y bilateral atributiva de las relaciones de convivencia, en segundo lugar, es una integración normativa de hechos según valores, Últimamente, se destaca a la idea de justicia, hemos presentado, y complementado las dos nociones sobre la naturaleza lógico-descriptiva, esta de carácter más ético; el Derecho es la concreción de la idea de justicia en la pluridiversidad de su deber ser histórico, teniendo a la persona como fuente de todos los valores. Si analizamos esas tres naciones del Derechos veremos que cada uno de ellas obedece, respectivamente, a una perspectiva del hecho (“realización ordenada del bien común”), de la norma (ordenación bilateral-atributiva de hechos según valores”) o del valor (“concretización de la idea de justicia”).³⁴⁹

Taboada Chávez, expresa que

“Con los hechos y los valores se crea la norma, una vez que se consagra en el marco legal, se caracteriza por una aceptación del hombre en sociedad, ya que el Estado vigila su cumplimiento, lo cual implica que tiene la potestad de los ciudadanos para hacerla exigible a través de la coacción. La Teoría permite una representación simbólica de los datos que componen la experiencia jurídica, correlacionados dialécticamente, de manera que los tres factores componentes se desarrollen interrelacionados en el tiempo, con posibilidad de preverse, aunque sea en forma de conjetura. Al mismo tiempo, los elementos pueden influirse recíprocamente, inclusive, en función de la supervivencia de las nuevas mutaciones factuales, axiológicas y normativas.”³⁵⁰

Taboada Chávez, expresa que los juristas se deben mantener en permanente contacto, supliendo y completando las respectivas indagaciones. Aunque esto no quiere decir que, en sentido propio, se pueda hablar de una ciencia del Derecho, a no ser que se dé el término “ciencia” a la connotación genérica de “conocimiento” o “saber”, susceptible de desdoblarse en múltiples

³⁴⁸ *Ibíd.*, p. 38.

³⁴⁹ *Ídem.*

³⁵⁰ *Ob. cit.*, *Taboada Chávez, Martha Lucila. La naturaleza jurídica [...]. México. 2006. p. 38.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión “formas de saber”, en función de los diversos “objetivos de cognición” de la experiencia del Derecho lógicamente posibilita.³⁵¹

La unidad del Derecho no sólo es una unidad de proceso, esencialmente dialéctica e histórica, sino también una distinta aglutinación de factores de la conducta humana, como si ésta pudiese ser una conducta jurídica abstraída de los tres elementos ya aludidos, que lo hacen pensable como conducta y aún más, como conducta jurídica: “Sólo hay conducta jurídica en la media en que es experiencia social dotada de dicho sentido y de dicha directriz; es decir, cuando se revela fáctico-axiológico-normativa, distinguiéndose de los demás clases de conducta ética, por ser el momento bilateral-atributivo de la experiencia social”.³⁵²

Taboada menciona que el Derecho es una dimensión de la vida humana y del acontecer existencial del ser individual y de la colectividad, es algo que está en el proceso de experiencia humana.

“El mundo jurídico está formado por continuas intenciones de valor que inciden en una base de hechos, reflejándose en varias proposiciones o direcciones normativas, una de las cuales se convertirá en norma jurídica en virtud de la inferencia de Poder. La norma jurídica no surge espontáneamente de los hechos y de los valores, como pretenden algunos sociólogos, porque ésta no puede prescindir de la apreciación de la autoridad (*lato sensu*) que decide sobre su conveniencia y oportunidad, eligiendo y consagrando (a través de la sanción) una de las vías normativas posibles. Y agrega el autor que esa comprensión de la génesis de la norma jurídica, gracias a la participación del poder en un complejo factual-axiológico (donde no impera, pues, la voluntad desnuda y arbitraria), habla de poder, no sólo en el poder gubernamental, sino también del poder judicial que edita normas jurisprudenciales, así como el poder social anónimo que consagra normas habituales o consuetudinarias, y del poder contractual que da vida a los contratos”.³⁵³

“*Taboada Chávez*, expresa que cuando *Reale* habla del poder, no sólo se refiere exclusivamente al poder gubernamental, sino también del aquél que surge de los particulares pues, a través de sucesivas discusiones homogéneas, el Poder Judicial emite normas jurisprudenciales; así, el poder social anónimo consagra normas

³⁵¹ *Ibid.*, pp. 38 y 39.

³⁵² *Reale, Miguel, Teoría Tridimensional del Derecho. p. 71. En Ob. cit., Taboada Chávez, Martha Lucila. La naturaleza jurídica [...]. México. 2006. p. 39.*

³⁵³ *Ídem.*



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

habituales o consuetudinarias. Existe también, el poder contractual que da vida a los contratos. Norma es la integración de algún elemento de la realidad social en una estructura reguladora obligatoria; es la forma en que el jurista expresa lo que debe o no debe de hecho para la realización o no de un valor. La norma es elástica, pero llega cierto momento en que la elasticidad no resiste y la norma se rompe”.³⁵⁴

Taboada Chávez, refiere que *Reale* destaca, en la relación con su Filosofía Jurídica u Ontognoseología, que la clasificación del saber jurídico, a la luz del tridimensiolanismo, se distingue de los estudios según los diversos planos y ámbitos de investigación, el trascendental (filosófico), el empírico-positivo y el normativo. Es decir, la tridimensionalidad no pierde la conexión entre sus elementos o componentes. Los estudiosos del Derecho pueden analizar su objeto de estudio desde los puntos de vista valorativo, empírico o normativo, sin dejar de considerar los otros elementos o destacando un componente.³⁵⁵

“El filósofo-jurista refiere que, la tridimensionalidad es la esencia misma de la experiencia jurídica, tal situación la observamos en las fuentes del Derecho, en donde se plasma en éste la reiteración de conductas, valoración judicial u objetivación de la ley. Es decir, el hecho, el valor y la norma se relacionan, permitiendo en ocasiones que uno de ellos destaque sobre los demás”.³⁵⁶

Taboada Chávez, dice que en tal virtud la Sociología Jurídica siguiendo los lineamientos de *Reale*, estudia la eficacia del Derecho en la sociedad histórico-cultural asentada en una región o territorio y un contexto determinado, con características peculiares según sus valores y cultura. El hombre convive en sociedad con sus semejantes, establece relaciones sociales y, además, se enfrenta a ciertos problemas económicos, políticos y sociales. Para dar solución a sus problemas, el hombre crea normas morales. Religiosas y jurídicas. El jurista toma en cuenta la experiencia de cómo se concretan los modelos jurídicos; con esta ampliación de perspectiva refiere *Reale* sus posibilidades de comprensión ante los hechos sociales se ven ensanchadas, no sólo por la consiguiente depuración de su sensibilidad, sino también, porque le ofrecen un enfoque

³⁵⁴ *Ibíd.*, p. 40.

³⁵⁵ *Ídem.*

³⁵⁶ *Ibíd.*, p. 41.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

axiológico indispensable para la captación de las “*conexiones objetivas de sentido*”, que es lo que, en último término interesa al jurista cuando analiza los hechos sociales. Esto es lo que deja ver la Teoría Tridimensional, ya que estudia los modelos concretos, destinados a regular tipos de comportamientos futuros, según las diversas circunstancias de lugar y tiempo.³⁵⁷

Taboada Chávez, considera que la Filosofía Jurídica, expresada por Reale, se presenta en una realidad histórico-cultural y se debe solucionar conforme a los valores.

“El jurista observa la trascendencia valorativa en realizaciones del sentido de lo justo. Corresponde al filósofo el Derecho indagar las razones universales fundamentales de todos los modelos actuales y posibles, así como estudiar los hechos del hombre con contenido valorativo, para convertidos en problemas objetivos de estudio. Esto tiene relación con el filósofo jurídico que intenta comprender la realidad en su integral concreción; es decir, los presupuestos esenciales del Derecho *Reale* señalan que se pueden hacer estudios del derecho desde la Sociología Jurídica, la Filosofía Jurídico o la Ciencia Jurídica, sin dejar de considerar en el discurso tres componentes, tal y como se nuestra a continuación”.³⁵⁸

Discurso del jurista	Hecho-valor-norma	Ciencia Jurídica o Jurisprudencia-algo puesto. Dogmática. Teoría del Derecho Positivo.
Discurso sociológico	Valor-norma-hecho	Sociología Jurídica estudia el hecho según la norma valorada. Derecho como hecho social. El hecho jurídico no se comprende sin referirse a una norma y un valor que pretendo realizar.
Discurso del Filósofo	Hecho-norma-valor	Filosofía Jurídica-iusnaturalista, se pierden en el mundo del valor justicia.

Así mismo se continúa expresando que entre las teorías tridimensionales se puede mencionar la del neopositivista *Norberto Bobbio*, quien refiere un tridimensionalismo sólo en términos metodológicos y desconfía de las Teorías reduccionistas.

“En el caso particular del problema de la validez del Derecho, considera que sus tres criterios posibles de validez son el material, el formal y el empírico.

³⁵⁷ *Ídem*.

³⁵⁸ *Ibíd.*, pp. 41 y 42.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Estos tienen cierta correspondencia con la Teoría Tridimensional de *Miguel Reale*, con el primero, como fundamento; con el segundo, con la vigencia, y con el tercero, con la eficacia, que son cualidades inherentes a todas las formas de experiencia jurídica, por más que prevalezca ésta o aquella, según la circunstancia en que pueda romperse el nexo que las vincula al todo, como es propio de la estructura del derecho. En este problema de la validez se opera el *divotium avarum*, refiere el autor de las corrientes tridimensionales, dando lugar a diferentes aceptaciones: unas de cuño epistemológico-operacional, dando un valor nuevo a los conceptos de fundamento, eficacia y vigencia (*Bobbio*). Otras contraponiendo entre sí estos conceptos, en una insuperable antinomia (*Radbruch*), separándolos según irreductibles perspectivas (*García Máynez*) o correlacionándolos entre sí según una comprensión dialéctica de complementariedad”.³⁵⁹

Sirva todo esto para demostrar cómo la investigación filosófica ha penetrado en el corazón de la validez formal, dando categorías jurídicas a la Ciencia del Derecho.

Por otro lado, falseando el hilo conductor de esta investigación académica, en el caso hipotético para tratar el Derecho Ambiental como Derecho Humano, desde esta expresión teórica tridimensional, con apoyo en el pensamiento jurídico aquí vertido en sus diferentes épocas y contextos sociales. Lo jurídico, desde los griegos, le da origen al *ius*, que significa justo o justicia y se equipara al pensamiento romano respecto al Derecho Justo. El Derecho Recto y Justo, emana del Derecho Positivo Vigente. Es decir, son las normas que contienen el supuesto de una conducta recta y justa, según el momento histórico en que se aplican e interpretan.

Así en Teorías Tridimensionales se considera la integración de tres componentes como son “los hechos”. “los valores” y “las normas”. De esta manera. El Derecho es una creación del hombre para vivir en armonía. Al ser el

³⁵⁹ *Ibíd.*, pp. 42 y 43.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión
hombre el valor supremo en el mundo, se constituye en la base de todos los valores, por eso, se le debe respetar, especialmente desde su dignidad humana.

El pensamiento filosófico de *Reale* se fundamenta, en lo general, en una Ontognoseología que es el estudio crítico de la realidad jurídica y su comprensión conceptual en una unidad integrante susceptible de ser vista como valor, norma y hecho, lo cual implica perspectivas éticas, lógicas o histórico-culturales. Su parte especial está constituida por la Epistemología jurídica o Ciencia del Derecho, la Deontología jurídica que da fundamento valorativo al Derecho y la Sociología Jurídica que estudia los aspectos históricos y culturales del hombre.

CONCLUSIONES

Primera conclusión: La propuesta de la Creación e Implementación de la Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión, busca en todo momento aportar elementos de convicción sobre la necesidad de contar con un organismo público adscrito a nuestro Poder Legislativo que cuente con la atribución de realizar análisis ex post de normas jurídicas implementadas, en este orden de ideas, se destaca que de acuerdo con la función social con que cuenta el Estado, la cual es cumplir con los fines de bien común de la sociedad, es imperante la necesidad de que este cuente con legislación acorde a las necesidades sociales, debiendo el Poder Legislativo estar al tanto de éstas.

Segunda conclusión: En nuestro país y de acuerdo con nuestro sistema de Gobierno republicano, democrático, representativo, laico y federal, es imperante que quienes operan en nuestro gobierno se encuentren informados sobre las necesidades sociales, así como los efectos causados por la legislación vigente, pudiendo estos tomarlo en cuenta en su actuar dentro del servicio público. Por ende, la importancia de fortalecer los espacios de participación, representación, seguimiento y evaluación ciudadana, que para dicho salto es necesario plantear



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión un esquema de democratización de las esferas públicas y la resignificación de los proyectos que generan cohesión, liderazgo y legitimidad social.

Asimismo la democracia mexicana se encuentra fundamentada en la protección de los derechos fundamentales de los gobernados como es el caso de los derechos políticos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en este entendido, los servidores públicos representativos deben de prestar sus servicios de una manera cercana a la población, y en este caso a la ciudadanía del distrito electoral o en su caso de la demarcación territorial que sea el caso, estando estos activos solamente en su propia oficina partidista o en las instalaciones del Congreso de la Unión.

Tercera conclusión: No obstante, la presente investigación guarda otro papel fundamental, el aporte científico a la ciencia del Derecho Parlamentario, recopilando conocimientos adquiridos durante los procesos cognitivos, por lo que se presentan los aspectos científicos aplicables a la praxis, formando parte de la metodología utilizada para la creación de ésta.

Cuarta conclusión: Para concluir es necesario aterrizar el análisis en palabras de José Estrada “En esta discusión, debemos recordar que no existe democracia perfecta, ni acabada; obedece al contexto y al momento político; porque la mejor democracia es la que funciona, da resultados y por supuesto otorga bienestar a sus ciudadanos. Bajo este parámetro y con las evidencias empíricas mostradas, existe una crisis en la figura de la representación política en nuestro país.” (Estrada: 2012,57).

Después del hecho.



Bibliografía

- Batiffol, H. (1995). *Filosofía del derecho*. Publicaciones Cruz O., S.A.
- Bodenheimer, E. (2005). *Teoría del derecho*. Fondo de Cultura Económica.
- Cáceres Nieto, E. (2005). *Estudio para la elaboración de un manual para la calificación de hechos violatorios de los Derechos Humanos*. Recuperado de <https://cdhcolima.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/MANUAL-DE-CALIFICACION-DE-DERECHOS-HUMANOS.pdf>
- Carbonell, M. (2004). *Los derechos fundamentales en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Estrada Rodríguez José L. (2012). *La crisis de los partidos políticos como intermediarios de la representación: un obstáculo para la calidad de la democracia*. *Explanans*, Vol. 1, enero-junio, pp. 39-62.
- García Pelayo, R., & Gross. (1982). *Enciclopedia metódica Larousse: En seis volúmenes*. Ediciones Larousse.
- Nino, C. S. (1989). *Consideraciones sobre la dogmática jurídica: Con referencia particular a la dogmática penal*. UNAM.
- Nino, C. S. (1997). *Introducción al análisis del derecho*. Grupo Planeta (GBS).
- Piña Libien, H. R. (2006). *El derecho a la autodeterminación informativa y su garantía en el ordenamiento jurídico mexicano* (Para obtener grado de Doctor en Derecho). Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Derecho, México.
- Ramón, R. M. (2001). *Deberes y derechos humanos en el mundo laboral: Teoría tridimensional plenihumanista*. Editorial Porrúa.
- Taboada Chávez, M. L. (2006). *La naturaleza jurídica del trabajo docente de educación básica de servicios educativos integrados al Estado de México ante la realidad social y los derechos humanos* (Para obtener el grado de Doctor en Derecho). Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Derecho, México.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión



- Arismendi A., A. (2004). *Derecho constitucional: Guía y materiales para su estudio*.
Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas,
Instituto de Derecho Público.
- Avilés Urquiza, R. (2012). *Derecho constitucional I*. Red tercer milenio S.C.
- Batiffol, H. (1995). *Filosofía del derecho*. Publicaciones Cruz O., S.A.
- Berlín Valenzuela, F. (1998). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. M.A.
Porrúa.
- Berrones, R. U. (1993). *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*.
Plaza y Valdés.
- Bertino, M. P. (2011). Los estudios legislativos y la cuestión bicameral. *POSTData:
Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. 16(No. 2). Recuperado de
[http://www.revistapostdata.com.ar/2012/05/los-estudios-legislativos-y-la-cuestion-
bicameral-maria-paula-bertino/](http://www.revistapostdata.com.ar/2012/05/los-estudios-legislativos-y-la-cuestion-bicameral-maria-paula-bertino/)
- Bodenheimer, E. (2005). *Teoría del derecho*. Fondo de Cultura Económica.
- Burdeau, G. (1969). *Tratado de ciencia política*. Universidad Nacional Autónoma de
México.
- Burgoa Orihuela, I. (1997). *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa Hermanos.
- Cáceres Nieto, E. (2005). *Estudio para la elaboración de un manual para la calificación
de hechos violatorios de los Derechos Humanos*. Recuperado de
[https://cdhcolima.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/MANUAL-DE-
CALIFICACION-DE-DERECHOS-HUMANOS.pdf](https://cdhcolima.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/MANUAL-DE-CALIFICACION-DE-DERECHOS-HUMANOS.pdf)
- Cámara de Diputados - Chile. (s/f). Cómo la Cámara de Diputados de Chile evalúa las
leyes, a través de su Departamento de Evaluación de la Ley [Evaluación de la Ley -
Cámara de Diputados Chile]. Recuperado de
[http://www.evaluaciondelaley.cl/objetivos/foro_ciudadano/2012-11-
09/113129.html](http://www.evaluaciondelaley.cl/objetivos/foro_ciudadano/2012-11-09/113129.html)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Orgánica del Congreso General
de los Estados Unidos Mexicanos*., Última reforma publicada 08-05-2019 § (1999).



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

- Camarena, J. P. (2006). *Nuevo Derecho electoral mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carbonell, M. (2004). *Los derechos fundamentales en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carbonell, M., & Salazar, P. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cárdenas Gracia, J. F. (1996). *Una constitución para la democracia: Propuestas para un nuevo orden constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, J. (2002). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI.
- Cervantes Gómez, J. C. (2012). *Derecho parlamentario: Funcionamiento del Congreso*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Constitución de 1857.*, (1857).
- Constitución de Apatzingán.*, (1814).
- Constitución Federal de la Confederación Suiza.*, (1999).
- Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz).*, (1812).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*, (1917).
- de Pina Vara, R. (1998). *Diccionario de derecho*. Editorial Porrúa.
- de Pina Vara, R. (2004). *Diccionario de derecho*. Editorial Porrúa.
- Fairchild, H. P. (2007). *Diccionario de sociología*. Fondo de Cultura Económica.
- Fix-Zamudio, H., & Valencia Carmona, S. (2005). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Editorial Porrúa.
- Franco Ferrari, Giuseppe. (2013). *Derecho Administrativo Italiano*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fundación Tomás Moro y Espasa. (1999). *Diccionario jurídico Espasa*. Espasa Calpe.
- Gamboa Montejano, C. (2006). *Proceso legislativo a nivel estatal*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-18-06.pdf>
- García Pelayo, M. (1999). *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial.
- García Pelayo, R., & Gross. (1982). *Enciclopedia metódica Larousse: En seis volúmenes*. Ediciones Larousse.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

- González, M. del R., & Caballero Juárez, J. A. (2002). El proceso de formación del Estado de Derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917. En *Estado de derecho y transición jurídica: Vol. Capítulo II*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Habermas, J. (2005). *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Herrera Orellana, L. A. (s/f). *El poder legislativo y sus funciones en democracia*. En *Diálogo Democrático*. Recuperado de <http://cedice.org.ve/observatoriolegislativo/wp-content/uploads/2019/02/Serie-DD-No.-1-El-poder-Legislativo-y-sus-funciones.pdf>
- Instituto Federal Electoral. (2000). *El Régimen Electoral Mexicano y las Elecciones*. Instituto Federal Electoral, México.
- La Roche, H. J. (1956). *Monocameralismo y bicameralismo*. Cervantes.
- Lijphart, A. (1987). *Las democracias contemporáneas: Un estudio comparativo*. Ariel.
- Mainwaring, S., & Soberg Shugart, M. (1994). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós.
- Maquiavelo, N. (2017). *El Príncipe* (Vol. 2017). México: Editores Mexicanos Unidos, S.A.
- Meny, Y. (1986). El proceso legislativo en Francia. *Revista española de derecho constitucional*, Vol. 6(No. 16), 115–178.
- Montesquieu, C. de S. (1958). *El espíritu de las leyes*. Villalpando.
- Mora Donatto, C. (2001). Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Vol. 1(No. 4). <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2001.4.5611>
- Moreno Morcillo, A. (2016). *Sistemas Electorales de algunos países de la Unión Europea. Algunas propuestas de modificación* (Fin de Grado, Universidad de Burgos, Facultad de Derecho). Recuperado de https://riubu.ubu.es/bitstream/handle/10259/3981/Moreno_Morcillo.pdf;jsessionid=9113D0876FC67DA97A0B2F8589C262CB?sequence=1



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

- Muñoz Cota, J. (1988). *Querétaro, Sinaí en llamas*. México: Dirección de Patrimonio Cultural, Secretaría de Cultura y Bienestar Social, Gobierno del Estado de Querétaro.
- Nino, C. S. (1989). *Consideraciones sobre la dogmática jurídica: Con referencia particular a la dogmática penal*. UNAM.
- Nino, C. S. (1997). *Introducción al análisis del derecho*. Grupo Planeta (GBS).
- Norton, P. (2003). *Parlamentos y gobiernos en Europa Occidental*. Porrúa.
- OCDE. (2012a). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia. Más allá de la simplificación administrativa*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>
- OCDE. (2012b). *La Evaluación de Leyes y Regulaciones El Caso de la Cámara de Diputados de Chile*. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>
- Ochoa Campos, M. (1973). *Derecho Legislativo Mexicano* (1ª). Recuperado de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/dp/xlviii/der_leg_mex.pdf
- Pedroza de la Llave, S. T. (2007). *El Congreso de la Unión: Integración y regulación*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Piña Libien, H. R. (2006). *El derecho a la autodeterminación informativa y su garantía en el ordenamiento jurídico mexicano* (Para obtener grado de Doctor en Derecho). Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Derecho, México.
- Pitalúa Torres, V. D. (2005). *Órganos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/COORD-ISS-01-05.pdf>
- Platón. (1871). *Diálogos de Platón*. Ediciones Ibéricas y L.C.L.
- Puente Martínez, K. (2017). Bicameralismo en el Constitución Mexicana y en perspectiva comparada. En *Estudios Políticos: Vol. Tomo 4. Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/4321>
- Ramón, R. M. (2001). *Deberes y derechos humanos en el mundo laboral: Teoría tridimensional pleni-humanista*. Editorial Porrúa.
- Rousseau, J. J. (2006). *El contrato social*. México: Ediciones Leyenda.
- Santaolalla López, F. (1990). *Derecho parlamentario español*. Espasa Calpe.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados; con el posfacio La transición de México, ¿hacia dónde? : una agenda para la reforma*. Fondo de Cultura Económica.
- Selman, E. (2015). Instituciones sanas: Tarea pendiente en América Latina. Recuperado de CREES - Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles website: <https://www.crees.org.do/es/ensayo/instituciones-sanas-tarea-pendiente-en-am%C3%A9rica-latina>
- Senado de la República. (s/f-a). Junta de Coordinación Política. Recuperado de Senado de la República—LXIV Legislatura, segundo año de ejercicio website: http://www.senado.gob.mx/64/junta_de_coordinacion_politica/
- Senado de la República. (s/f-b). Secretaría General de Servicios Parlamentarios. Recuperado de Senado de la República—LXIV Legislatura, segundo año de ejercicio website: http://www.senado.gob.mx/64/administracion/organizacion/directorio/dir1_1p
- Sirvent Gutiérrez, C. (2008). *Sistema parlamentario y sistema presidencial*. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005). *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (s/f). *Semanario Judicial de la Federación*. Recuperado de Suprema Corte de Justicia de la Nación website: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/tesis.aspx>
- Taboada Chávez, M. L. (2006). *La naturaleza jurídica del trabajo docente de educación básica de servicios educativos integrados al Estado de México ante la realidad social y los derechos humanos* (Para obtener el grado de Doctor en Derecho). Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Derecho, México.
- Tosi, S. (1996). *Derecho Parlamentario*. Miguel Angel Porrúa.
- Valadés, D. (1998). *El control del poder*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Valls Hernández, S. A., & Matute González, C. F. (2014). *Nuevo derecho administrativo*. Editorial Porrúa.



La creación de una Unidad de Seguimiento y Evaluación de Normas Jurídicas en el Congreso de la Unión

Zagrebelsky, G. (2005). *La Constitución y sus normas. Teoría de la Constitución*

(*Ensayos Escogidos*). México: Editorial Porrúa, UNAM.