



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**



**LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS LABORES
PARLAMENTARIAS: CAPACITACIÓN PARA ASESORES
Y DIPUTADOS ELECTOS A LA LEGISLATURA DEL
ESTADO DE MÉXICO**

TESIS

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

DIEGO DÍAZ CASTAÑEDA

Número de Cuenta: 1421167

Asesora

Dra. en C.S. y Pol. Gabriela Fuentes Reyes

Revisores

Dra. en D. María de Lourdes Morales Reynoso

Dr. En C.S. Luis Raúl Ortiz Ramírez

Toluca, México. Diciembre 2019.

*A mis padres,
por brindarme siempre su amor
y enseñarme el camino a seguir.*

*A mis hermanos,
por su cariño, paciencia y comprensión.*

*A mis abuelas y abuelos,
por todos su cariño y protección.*

*A mis tíos,
por ser nuestro apoyo y compañía
en los momentos más difíciles.*

*A mi tutora, Gabriela Fuentes Reyes,
por sus atenciones, compañía, apoyo y amistad.*

*A mis amigos y “los mismos de siempre”,
por su lealtad, consejos, apoyo
y compañía.*

*Particularmente a mis amigas,
por no dejarme caer en la carrera.*

*A mis profesores,
por su ejemplo, motivación y ejemplo.*

ÍNDICE

CAPÍTULO I

EL LEGISLATIVO Y PARLAMENTARISMO, UNA VISTA AL PASADO

1.1. El Parlamento en el mundo.....	5
1.2. El Parlamento mexicano.....	8
1.3. El Parlamento mexiquense.....	18
1.3.1. Congresos durante la Primera República Federal.....	19
1.3.2. Órganos legislativos durante la República Centralista.....	23
1.3.3. Congresos durante la Segunda República Federal.....	26
1.3.4. Digresión la lucha entre conservadores y liberales.....	30
1.3.5. Congresos durante la Tercera República Federal.....	33
1.3.6. La República Restaurada y el afianzamiento del Congreso Mexiquense.....	37

CAPÍTULO II

CONCEPTOS FUNDAMENTALES, LA TEORÍA EN TORNO AL DERECHO PARLAMENTARIO Y EL DERECHO LEGISLATIVO

2.1. PRIMERA PARTE: El Derecho Parlamentario	45
2.1.1. ¿Existe diferencia entre el Derecho Legislativo y el Derecho Parlamentario?	45
2.1.2. La etimología detrás del Parlamento.....	49
2.1.3. Parlamento, congreso, asamblea, cámara y legislatura.....	49
2.1.4. Ubicación del Derecho Parlamentario en la Ciencia Jurídica.....	50
2.1.5. El Derecho Parlamentario.....	53
2.1.5.1. Definición.....	54
2.1.5.2. Naturaleza.....	57
2.1.5.3. Objeto.....	59
2.1.5.4. Principios.....	60
2.1.5.5. Características.....	69
2.1.5.6. Fuentes.....	71
2.1.6. Funciones del Parlamento.....	74
2.1.6.1. La función representativa.....	76
2.1.6.2. La función legislativa.....	77
2.1.6.3. La función financiera.....	77
2.1.6.4. La función de control político.....	78

2.1.6.5.	La función de control económico.....	79
2.1.6.6.	Funciones de carácter instrumental.	79
2.2.	SEGUNDA PARTE: Las labores parlamentarias.....	81
2.2.1.	La técnica legislativa.....	81
2.2.2.	Los asesores parlamentarios.....	82
2.2.3.	Servicio profesional de carrera o servicio parlamentario de carrera.....	85
2.2.3.1.	El servicio parlamentario de carrera en el derecho comparado.....	86

CAPÍTULO III

ANÁLISIS JURÍDICO ENTORNO A LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS LABORES PARLAMENTARIAS

3.1.	Regulación del servicio parlamentario de carrera en el Congreso de la Unión.....	89
3.1.1.	Senado de la República.....	89
3.1.2.	Cámara Federal de Diputados.....	94
3.2.	Derecho comparado: regulación del servicio parlamentario de carrera en otros países.....	99
3.3.	Regulación del servicio parlamentario de carrera en los congresos locales mexicanos.....	102
3.4.	Regulación del servicio parlamentario en la Legislatura del Estado de México.....	104

CAPÍTULO IV

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS LABORES PARLAMENTARIAS, UNA NECESIDAD PARA LA EXCELENCIA EN LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO

4.1.	Importancia de profesionalizar las labores parlamentarias.....	111
4.2.	Beneficios de profesionalizar las labores parlamentarias.....	116
4.3.	Deficiencias en el Poder Legislativo del Estado de México derivadas de la falta de profesionalización de las labores parlamentarias.....	119
4.3.1.	Áreas de la Legislatura susceptibles a un esquema de profesionalización.....	121
	CONCLUSIONES.....	124
	PROPUESTAS.....	126

FUENTES DE CONSULTA..... 128

CAPÍTULO I

EL LEGISLATIVO Y PARLAMENTARISMO, UNA VISTA AL PASADO

1.1. El Parlamento en el mundo.—1.2. El Parlamento Mexicano.—1.3. El Parlamento mexiquense.

En este capítulo rememoraremos los antecedentes y la evolución del Derecho Legislativo y del Derecho Parlamentario, comenzando en Roma, pasando por la edad media y llegando la Ilustración, hasta centrar progresivamente nuestro análisis en nuestro país, finalizando en el Estado de México. Dicho lo anterior, comencemos con lo que nos ocupa.

1.1. EL PARLAMENTO EN EL MUNDO

La historia de la humanidad cuenta la manera de cómo la civilización se ha organizado a través de la toma de decisiones que subrayaron pasajes significativos de los libros, decisiones que provocaron importantes cambios en el mundo: desde el surgimiento de grandes civilizaciones, pasando por la supervivencia centenaria de Estados, hasta la caída de poderosos imperios.

No importa la civilización o el momento histórico que revisemos, todos dan testimonio de las deliberaciones entre sus dirigentes para preservar el orden en una sociedad y, a su vez, poder llevarla a un siguiente nivel de grandeza.

Aristóteles refería que el hombre es un *animal social* por naturaleza, debido a su capacidad no solo de percibir, interpretar y comprender mensajes, sino también de formular ideas y transmitirlas. Hablaba pues de un diálogo. Es entonces que el lenguaje se convierte en nuestra mejor herramienta para comunicarnos, compartir ideas, deliberar sobre las mejores propuestas y tomar decisiones.

En el ámbito político, aquel donde el hombre realiza actividades encaminadas a mejorar la comunidad en la que se desenvuelve, el lenguaje reviste una importancia sin igual, ya que las sociedades se han gobernado a través del lenguaje, lo que ha dado pie a que los líderes se reúnan a tomar decisiones. El lenguaje es pues, la base

fundamental del diálogo, y este, a su vez, la herramienta imprescindible para gobernar.

Ahora bien, para hacer posible el gobierno y las deliberaciones que este conlleva, han sido necesarios ciertos tipos de congregaciones, cuya naturaleza ha cambiado a lo largo de la historia y según dónde tengan lugar, no obstante que su fin siempre ha sido el mismo: tomar decisiones. Estas reuniones han recibido diversos nombres; no importa si se trataba de los hombres más viejos de la colectividad, de aquellos con mayor fuerza o poder, de los integrantes más distinguidos de la sociedad, de los más sabios o de los de mayor experiencia, todos tenían por objeto hablar entre sí para tomar decisiones importantes para su comunidad (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 44).

De este modo, vemos también como aquel grupo colegiado ha tenido diferentes usos: sea para tomar en sus propias manos las decisiones, o para aconsejar o auxiliar a quien gobierna. Ello siempre a través de un proceso en el cual todos sus integrantes hacen uso de la palabra en forma quizá ordenada, escuchando a quien habla y aprovechando la oportunidad de hacerlo cuando esto corresponda (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 45).

Haciendo un breve recordatorio de los parlamentos en la historia, podemos destacar al Senado Romano, un colegio de alto prestigio moral y político, originalmente conformado por los *patres* más importantes, elegidos por el rey, pero reconocidos por este como representantes sociales y su propio contrapeso; además, estos líderes gozaban de un amplio poder, lo que les otorgaba independencia y libertad al momento de tomar decisiones (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 46).

El Senado Romano tuvo diferentes encargos a lo largo de las épocas de su civilización: nombraba a los gobernantes, administradores y líderes militares, a quienes aconsejaba u ordenaba (según el momento histórico); por supuesto, también, emitía leyes y decretos por los cuales regían las acciones de las autoridades; era a través de su representación que legitimaba tanto su poder como el de aquél o aquellos que encabezaban el gobierno; y la característica más importante era que debatían y votaban todos los asuntos que sometían a su estudio antes de tomar una decisión.

Ahora bien, por extraño que pueda parecernos, en la época medieval, aquella donde los reyes eran la autoridad suprema, también existían especies de parlamentos: estos recibieron nombres de cortes, consejos, estamentos, asambleas, concilios, etc. (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 49).

Si bien es cierto que las decisiones eran tomadas por el monarca, éste se veía obligado a escuchar a otros hombres a quienes, por elegir un nombre, llamaremos *lores*. Dichos *lores*, aunque menos poderosos de forma individual, eran influyentes en sus tierras, con ejércitos e inclusive riquezas; unidos juraban lealtad al monarca y prestaban sus servicios, a cambio de la protección y reconocimiento de su rey. En los parlamentos medievales, los *lores* presentaban sus peticiones al rey, le aconsejaban en asuntos diplomáticos, bélicos o de gran importancia en temas internos del reino.

Si enfocamos nuestra mirada en la España del medioevo, encontraremos registros de parlamentos en cada uno de sus reinos, que se conformaban por los tradicionales estados eclesiástico y noble del reino y, dependiendo del territorio, se sumaban otros estados como el pueblo en las *Cortes de Castilla*, procuradores en el *Congreso General del Principado de Cataluña*, representantes de las repúblicas y universidades en las *Cortes de Navarra* (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 51).

Así mismo, descubriremos el caso particular de las *Cortes de Aragón*, las cuales gozaban de cierta independencia respecto del rey, y se conformaban por cuatro estados: el clero, los procuradores de villas y ciudades, la alta nobleza y la nobleza inferior. Además, las Cortes de Aragón se caracterizaban por no tomar resolución alguna sin el voto unánime de sus integrantes, y porque en asuntos relacionados con las contribuciones e impuestos, el rey no podía tomar decisiones sin el consentimiento de sus Cortes (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 52).

En todo caso, las cortes españolas eran convocadas por sus respectivos reyes.

Por otro lado, las órdenes religiosas forman parte de la historia que hoy nos convoca, y es que los monjes medievales sentaron ciertas bases para el desarrollo parlamentario que alcanza nuestros días. Los religiosos, al ser estudiosos hombres de fe, no podían tomar decisiones mediante la violencia o una lucha abierta por el poder, tal y como se observaba en el resto del mundo occidental; sino que debían tomar resoluciones única y exclusivamente a través del diálogo y la meditación.

En vista de lo anterior, las comunidades religiosas implementaron el sistema de votación secreta, a fin de garantizar la libertad de elección; así mismo, y para la toma de especiales decisiones futuras, sentaron en sus leyes el sistema de votación por *mayoría calificada*. Ello con miras a poder elegir, de entre sus miembros, a los más sabios y experimentados, para que fungiesen tanto como líderes, así como representantes.

Hasta aquí hemos hablado sobre precedentes históricos generales, de los cuales no podemos dudar sobre su influencia en el mundo moderno. Pero es tiempo ya de que centremos el análisis en México. De ahí que investiguemos los orígenes del Derecho Parlamentario de nuestro país, los cuales lamentablemente, como muchas otras cosas de nuestro sistema, no vieron la luz al interior de nuestro territorio, sino que provienen del exterior.

1.2. EL PARLAMENTO MEXICANO

Para comenzar con el análisis que corresponde a la génesis del parlamentarismo en México, podemos encontrar tres antecedentes importantes cercanos para el estudio: la *Constitution of the United States of America* de 1787, *La Constitution Française* de 1791 y las prácticas parlamentarias de los ayuntamientos o cabildos de los municipios españoles (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 55).

La Constitución de Estados Unidos es la escrita vigente más antigua del mundo, sentando el precedente constitucional del bicameralismo, basado en los pensamientos revolucionarios del liberal inglés John Locke y del filósofo francés Charles Louis de Secondat, mejor conocido como Montesquieu.

Hoy día en México, con la conformación de la LXIV Legislatura federal y la LX Legislatura mexiquense, vemos un importante número de congresistas inexpertos o con poco conocimiento acerca de sus responsabilidades legislativas y prácticas parlamentarias; más aún, en muchas ocasiones observamos la falta de diplomacia, constantes confrontaciones y repetidas provocaciones. Más no se trata de algo ajeno o aislado, ya que no podemos negar que ese es el reflejo de lo que nuestra sociedad vive y, en esencia, el parlamento es el reflejo del pueblo y el contexto social en el que este se desenvuelve; así es y así ha sido. Razón por la cual, el cuarto presidente de Estados Unidos, James Madison, se refirió al *departamento legislativo* como una asamblea que es “*lo bastante numerosa para sentir todas las pasiones que obran sobre una multitud, pero no tan numerosa como para no poder dedicar a los objetos de sus pasiones los medios que la razón prescribe...*”

Hecha esta salvedad, la constitución estadounidense estableció las bases de la división de poderes, delimitando las facultades del Congreso. Es así como se estipuló la conformación de la Cámara de Representantes, según el número de habitantes en cada demarcación; de la misma suerte, el Senado se integró igualitariamente a partir de dos senadores por cada estado de la Unión. De lo cual

resultó tanto así la representación popular como la representación federal respectivamente (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 56).

Ahora bien, la Revolución Francesa y sus consecuente Constitución de 1791¹ fueron en realidad el arranque de las constituciones venideras, no solo por la forma de organizar al Estado sino, de manera muy particular, de entender al poder legislativo como el encargado de la elaboración de leyes y el depositario de la voluntad general o, dicho de otro modo, el colegio para la representación popular.

Prueba del pensamiento democrático francés es el artículo 4° de su Constitución de 1791, la cual dice: *“La ley es la expresión de la voluntad general, pudiendo concurrir a su formación todos los ciudadanos personalmente o por medio de sus representantes, debiendo ser la misma para todos, tanto si castiga como si protege.”*

De esta manera, sumándose a lo expresado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Francia se destacó como punta de lanza al entregar y reconocer al pueblo el derecho de la libre autodeterminación a través de su voz y voto. No podemos olvidar que los principios de libertad, igualdad y fraternidad guiaron los acontecimientos revolucionarios, siendo a su vez, el fin último que perseguían en su lucha por el renacer nacional.

Ahora bien, y continuando con el análisis histórico, nos encontramos con una institución cuyo origen es tan antiguo como la sociedad misma: nos referimos al *municipio*. Nos enseñaron que el municipio es la base de una república debido al capital principio federalista; sin embargo, su importancia no se limita solo a la conformación de un Estado o la gobernabilidad de su territorio. Existe, empero, como uno de los antecedentes más influyentes para el parlamentarismo alrededor del mundo occidental.

El municipio, para su gobierno, administración y control, debió instituir ayuntamientos y cabildos², dentro de los cuales hubiera representantes de la población que discutieran asuntos y resolvieran los problemas más inmediatos y urgentes, mismos que por su naturaleza no podían esperar la respuesta de un

¹ Inclusive podríamos incluir en las referencias a la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano (Francia, 1789), pues en ella se plasma, entre otros asuntos, que la soberanía reside esencialmente en la nación, que todos los hombres son iguales ante la ley y que esta es la expresión voluntaria de la propia comunidad.

² Es de suma importancia señalar que el ayuntamiento y el cabildo no son la misma cosa. En tanto que aquel es el cuerpo colegiado conformado para la administración del gobierno municipal, el último es la reunión de los miembros del ayuntamiento para la deliberación y despacho de los asuntos que al colegio le competen.

gobierno central y posiblemente lejano, como es el caso de los ayuntamientos de la Nueva España.

De forma tradicional, el gobierno de ciudades y villas fue uno colegiado, razón por la cual el municipio se presenta como una antigua raíz muy influyente (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 57). El primer antecedente en México es la histórica Villa Rica de la Vera Cruz, fundada por Hernán Cortés a su llegada a las costas novohispanas del Golfo de México. Después de fundar la villa, los españoles se dieron a la tarea de elegir alcaldes y regidores; en consecuencia, el próximo territorio colonial y posterior nación mexicana verían los primeros procesos electorales para representantes y maniobras políticas.

Aun cuando la institución de los ayuntamientos era común en la época colonial, la Nueva España no fue objeto de mayor práctica parlamentaria, toda vez que los asuntos de gobierno y legislativos eran despachados desde la metrópoli, fungiendo el Virrey como el representante y ejecutor de la voluntad de la corona, limitándose al despacho de asuntos urgentes y directos.

Así transcurrieron los 300 años de conquista, hasta el derrocamiento de la Casa Borbón del trono español a manos de la Francia de Napoleón Bonaparte. Este acontecimiento debilitó la posición de rey de España, Fernando VII “el Deseado”, lo cual permitió la promulgación de la Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como la *Constitución de Cádiz*.

Como recordamos en párrafos anteriores, eran las Cortes Españolas las que aconsejaban al rey en temas legislativos y de gobierno, por lo que se convocó a las Cortes para la redacción de la nueva constitución. Así, el 19 de mayo de 1809 llegó a la Nueva España el llamado para conformar el cuerpo colegiado que se congregaría en la ciudad de Cádiz, España, para redactar el nuevo ordenamiento máximo de la monarquía. Dicha *lex fundamentalis* se promulgó el 19 de marzo de 1812, convirtiéndose en la más liberal y progresista de la época, reconociendo que la soberanía residiría ya no en el rey, sino en la nación; del mismo modo estableció una monarquía constitucional, el reconocimiento de la ciudadanía española, la división de poderes, libertad de prensa, sufragio universal para los hombres (al menos en lo tocante a la elección de integrantes del Poder Legislativo), abolió los señoríos, entre otras reformas. Todo lo cual trajo como consecuencia el debilitamiento institucional de la Corona como detentador absoluto del poder.

La Constitución de Cádiz enmarcó la génesis del parlamentarismo, así como de la nueva vida institucional de la monarquía, y es que definió a las Cortes Españolas

como “la reunión de todos los diputados representantes de la nación, nombrados por los ciudadanos”, en tanto que la potestad de redactar leyes residiría en las Cortes con el rey (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 61).

Por lo que respecta a la técnica legislativa, instruía a los diputados para que en la presentación de sus iniciativas, ya sea de manera verbal o escrita, fueran acompañadas de su fundamentación y motivación.

Todavía cabe señalar que se asentó un proceso legislativo nada extraño en nuestros días: presentadas las iniciativas, estas eran discutidas y votadas; si recibían una mayoría favorable, se enviaban al rey para su sanción y solemne promulgación; a su vez, el rey tenía la facultad de rechazar la propuesta, impidiendo que el asunto volviese a discutirse en el transcurso del año (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 62).

Del mismo modo, profundizó en la conformación del órgano colegiado, pues por cada 90 mil habitantes se elegiría de manera indirecta a un diputado, y que las Cortes se renovarían cada dos años.

La Constitución Política de la Monarquía Española acercó a nuestro continente la experiencia moderna de la vida parlamentaria al estar esta complementada por el debate, periodos ordinarios de sesiones, así como periodos extraordinarios y presentar figuras como la diputación permanente.

Para que la Nueva España pudiera acudir al llamado en Cádiz, se eligieron 15 diputados enviados en su representación, en tanto que ya había 7 suplentes trabajando en las labores, llamemos, *constituyentes*. De este modo, tuvimos una nueva experiencia electoral de representantes, así como otro contacto en la vida política y, por primera vez, la toma de grandes decisiones públicas. Así, aquellos emisarios se vieron bajo la influencia de los grandes principios progresistas de libertad, igualdad y fraternidad, surgidos de la Revolución Francesa, lo cual serviría para los importantes cambios políticos próximos a estallar en nuestro país (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 61).

Más no todo tomaría el rumbo proyectado. La Constitución de Cádiz apenas y tuvo una validez de dos años y una pobre práctica, pues cuando Fernando VII reconquistó España, este abolió la Constitución el 4 de mayo de 1814, restituyendo la monarquía absoluta y poniendo así fin al progreso constitucionalista y sus consecuencias parlamentarias.

Avanzando en nuestro estudio, México se abriría paso en la historia para erigirse, de una forma o de otra, como una nación independiente y auto gobernable, proclamando de este modo su soberanía.

Antes de continuar, debemos contextualizarnos en la cronología que hasta aquí hemos recopilado. Así, nuestra reseña sobre la Constitución de Cádiz fue tomada a partir de su convocatoria de 1809, un momento de mucha tensión política en la Nueva España, puesto que los criollos ya reclamaban mayores derechos, trato igualitario respecto a los españoles peninsulares, inclusive un gobierno para sí mismos. En otras palabras, empezaban a blandirse las ideas que provocarían la Guerra de Independencia de 1810. Retomando pues, en 1812 la Constitución de Cádiz fue promulgada, dos años después del comienzo de la dicha guerra en la Nueva España, y posteriormente abolida en 1814, casi a la mitad de la revuelta independentista.

Si bien es cierto que la vigencia de la de Cádiz fue efímera, esta se dio en medio de un contexto histórico mundial en el que muchos países luchaban por una reforma a su régimen con la cual se redistribuyera el poder y se otorgara representación a los pueblos; por lo que el desarrollo naciente de la independencia de México no fue la excepción, menos aun cuando este territorio se vio directamente influido por la constitución de la monarquía desde su génesis.

Es entonces cuando el 22 de octubre de 1814 (el mismo año de la anulación de la Constitución de Cádiz) fue promulgada en la ciudad de Apatzingán, Michoacán, el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, mejor conocido como la *Constitución de Apatzingán*, redactada por el Congreso de Chilpancingo que posteriormente se denominaría Supremo Congreso Mexicano. Esta constitución tenía el objetivo principal de conformar un Estado como tal y proporcionar un gobierno a los territorios conquistados por las fuerzas independentistas, de forma tal que como se fuera expandiendo el triunfo militar, lo hiciera también el nuevo gobierno.

Para muchos historiadores, esta se perfila como la primera constitución de nuestro país, opinión a la cual me sumo con entusiasmo, pues desde el estallido de la guerra el 16 de septiembre de 1810, era visible el surgimiento de una nación, una que había permanecido sometida por siglos y que estaba a la espera del primer contacto bélico para sentir el respaldo y tomar las armas, dispersándose así la llama de la libertad. Una nación que solo contaba los momentos antes de poder rebelarse y ondear su propio estandarte.

Es imperativo señalar que la Constitución de Apatzingán fue un documento mucho más efímero que el emitido en Cádiz, pues fue anulado a finales de 1815, con la captura de José María Morelos y la disolución del frágil gobierno itinerante que había conformado. Lo cual no le impidió vivir como un documento constitucional de corte progresista sin parangón en toda América, pues establecía un gobierno del tipo parlamentario y no uno presidencialista. Esto significa que la cabeza máxima del Estado sería el propio congreso, aún a pesar de la división de poderes. Más aún, el documento constitucional reconocía en este cuerpo colegiado al máximo y legítimo representante de la nación.

No podemos pasar por alto que el Congreso de Chilpancingo, oficialmente *Congreso de Anáhuac*³ se integró solo por ocho diputados: seis designados por Morelos y dos electos por la provincia de Tecpan (hoy el estado de Guerrero) y Oaxaca, por lo que de ninguna forma era una asamblea legítimamente representativa y muy irregular. Sin embargo, siempre tuvieron presente el propósito de darle al pueblo su soberanía para que estos eligieran una asamblea más representativa en la que se legislara por la máxima felicidad de la sociedad.

Los Sentimientos de la Nación fue la aportación que el general José María Morelos y Pavón hizo a las deliberaciones del congreso en la redacción del Decreto Constitucional, y contenía la visión del caudillo sobre la construcción de un México independiente. En esta carta, Morelos expresa la independencia absoluta de cualquier país extranjero, reconoce que la soberanía dimana directamente del pueblo y que este hará ejercicio de aquella a través de los representantes que elija, además de proclamar la división de poderes. Como podemos observar, *Los Sentimientos* fueron producto de la fuerte influencia liberal estadounidense y revolucionaria francesa (MORELOS Y PAVÓN, 1813).

Llegados a este punto, toca que hagamos el inventario de las características más significativas que tuviera la Constitución de Apatzingán para con el parlamentarismo en México (ANÁHUAC, 1814):

- La soberanía es constituida a partir de la facultad social de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga.

³ Se le conoce popularmente como *de Chilpancingo* por ser esta la ciudad elegida para la instalación del Congreso. Posteriormente, y debido a los triunfos militares de los realistas sobre las fuerzas insurgentes, el Congreso se vio en la necesidad de asumir el carácter de itinerante, igual que el resto del gobierno rebelde, bajo la protección de José María Morelos y Pavón.

- La soberanía reside en el pueblo, y este la ejerce a través de los diputados que a su vez elige.
- El derecho para votar a los diputados corresponde a los ciudadanos.
- Estableció la división de poderes, depositando al poder legislativo en el *Supremo Congreso Mexicano*; al poder ejecutivo en el *Supremo Gobierno*; y al poder judicial en el *Supremo Tribunal de Justicia*.
- Además, tal como se indicó con anterioridad, contempló un sistema de gobierno parlamentario, pues reconocía al Congreso como el depositario de la voluntad de la sociedad y a esta su soberanía. De tal suerte que era la única autoridad votada por el pueblo.
- En tanto que la integración del Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia se daban a partir de una elección por parte de los diputados al interior del parlamento, en sesión secreta.
- De este modo, la Constitución de Apatzingán privilegió especialmente al Supremo Congreso Mexicano, posicionándolo de facto por encima de los poderes ejecutivo y judicial.
- Aunado a lo anterior, era potestad del parlamento la de nombrar ministros públicos como embajadores y representantes diplomáticos; igualmente de elegir a los generales de división.

Ahora bien, en lo que respecta específicamente a reglas y principios del Derecho Parlamentario, el documento constitucional enmarcó los siguientes:

Art. 48. El supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia⁴, e iguales todos en autoridad.

Art. 49. Habrá un presidente y un vicepresidente, que se elegirá por suerte cada tres meses...

Art. 50. Se nombrarán del mismo cuerpo, a pluralidad absoluta de votos, dos secretarios, que han de mudarse cada seis meses...

Art. 53. Ningún individuo que haya sido del supremo gobierno, o del supremo tribunal de justicia, ... podrá ser diputado hasta

⁴ La Constitución de Apatzingán contemplaba las provincias de: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo reino de León, por lo que se pretendía que el Supremo Congreso Mexicano se integrara por un total de 17 diputados.

que pasen dos años después de haber espirado el término de sus funciones.

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

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

Art. 59. Los diputados serán inviolables por sus opiniones...

Para aquellos familiarizados con el marco jurídico que corresponde hoy día al Poder Legislativo tanto de la federación como del Estado de México, podrá percatarse de la semejanza entre nuestras leyes vigentes y la antigua de Apatzingán, entre las cuales distan ya más de 200 años.

Hasta aquí, hemos intentado hacer un acercamiento progresivo, una delimitación que se enfoca cada vez más al contexto de nuestra entidad. Revisamos los antiguos orígenes del parlamentarismo en Roma, pasando por las inusitadas aportaciones del feudalismo, llegando a la ilustración en Europa y sus repercusiones en América, primeramente en Estados Unidos y posteriormente de regreso en España, hasta los idealistas novohispanos. Finalmente llegamos al momento histórico del divorcio entre México y España; un pasaje de nuestra historia en el que un gran imperio se escinde a causa de una rebelión que busca el reconocimiento de una nación, producto de la represión peninsular.

En seguida, dejaremos la dicotomía jurídica entre el régimen del virreinato y el noble intento de establecer un gobierno propio de los territorios declarados libres durante la Guerra de Independencia, para abordar la Época del México Independiente y, por antonomasia, su naciente sistema legislativo y parlamentario.

Previo al avance, es responsable hacer una digresión hacia una serie de hechos sumamente importantes que dieron pie al México Independiente y que, de manera implícita, trajeron consigo importantes lecciones que mejorarían al parlamentarismo nacional.

Fue en 1820, cuando la independencia nacional se veía casi perdida, que ocurrió en España lo inesperado: la restitución de la Constitución liberal de Cádiz, la cual se vio obligado a jurar el mismo rey Fernando VII. En este punto, criollos y españoles realistas en la colonia vieron un riesgo inminente para sus intereses, por lo que creyeron conveniente separar a la Nueva España del gobierno peninsular, para así

protegerla hasta el resurgimiento del régimen absolutista y esperar la llegada al nuevo mundo de Fernando VII o alguno de sus sucesores para ejercer gobierno.

Para lograr su cometido, el entonces Virrey de la Nueva España, Juan José Ruiz de Apodaca y Eliza, envió al general Agustín de Iturbide a las sierras del sur, para acabar con los remanentes independentistas, quienes se encontraban sitiados y en franca resistencia. Sin embargo, Iturbide tenía otros planes en mente.

Aprovechando la distancia con los españoles y criollos realistas, Iturbide buscó a Vicente Guerrero, líder del movimiento independentista, con el fin de ejecutar un movimiento político inesperado para México: convenció a los insurgentes de que la única forma de alcanzar la independencia era a través de la unidad entre las fuerzas realistas y rebeldes (pues por primera vez las fuerzas beligerantes estaban de acuerdo con la separación de la colonia). Esta acción acercó a Agustín de Iturbide y a Vicente Guerrero para dar lugar al *Abrazo de Acatempan* el 10 de febrero de 1821, reconciliando definitivamente a virreinales e insurgentes.

Lograda la alianza, Iturbide publicó el *Acta de Independencia de la América Septentrional*, coloquialmente nombrado *Plan de Iguala* el 24 de febrero de 1821, remitiéndolo tanto al virrey como a los cabecillas realistas e insurgentes. En ella, proclamaba las afamadas *Tres Garantías*: religión católica, independencia de España y unión entre mexicanos y europeos (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 66).

En su manifiesto, Iturbide proclamó la necesidad de un imperio constitucional completamente independiente de España, que contara con un gobierno y sus propias cortes; y aunque suscriba la idea de devolver la corona a Fernando VII o alguno de sus infantes, el Plan suscribía un alto grado de contenido liberal y moderado debido a que contemplaba la imperiosa necesidad de una constitución redactada por las cortes constituyentes (DE ITURBIDE, 1821) y, por su puesto, juramentada por el emperador.

Consolidadas las nuevas fuerzas independentistas, integradas por rebeldes y realistas, estas asumieron una posición firme e inamovible que ponía en jaque el dominio directo de la Corona Española sobre la provincia en América. Por lo que, a la llegada de Juan de O'Donojú, nuevo Jefe Político Superior de la Nueva España⁵, este no tuvo otra alternativa más que reconocer la independencia del Imperio

⁵ Juan José Rafael Teodomiro de O'Donojú y O'Ryan es comúnmente recordado como el último virrey de la Nueva España. Si bien es cierto que fue el último regente enviado por la metrópoli con poderes efectivos sobre la colonia (pues todavía fue enviado Francisco Lemaur de la Muraire, pero después de declarada la independencia), la institución de Virrey ya había sido abolida.

Mexicano a través de los *Tratado de Córdoba* del 24 de agosto de 1821, los cuales no eran más que una extensión de los *de Iguala* (DE ITURBIDE & DE O'DONOJÚ, *Tratados de Córdoba*, 1821).

El programa del nuevo gobierno se podría resumir como sigue:

1. Se integraría la Junta Gubernativa para encabezar el gobierno provisional y convocar a elecciones para integrar las Cortes.
2. Ínterin lo anterior sucediera, la Junta Gubernativa declararía la independencia final.
3. Instaladas las Cortes Constituyentes, estas se avocarían a la redacción de la Constitución del Imperio *Mejicano*. Posteriormente se instalarían las Cortes constituidas.

Recordemos que tanto el Plan de Iguala como los Tratados de Córdoba contemplaban la coronación de Fernando VII y en la ausencia de este y de los infantes de la Casa Borbón, las Cortes mexicanas elegirían a un nuevo soberano que juramentara la constitución del imperio. Algo que convenientemente concertó Agustín de Iturbide, pues sabiéndose como el hombre de mayor influencia política y poder militar en los nuevos territorios independientes, el 19 de mayo de 1822 asumió el trono del Primer Imperio Mexicano, hasta su eventual caída el 19 de marzo de 1823.

Hecha la no corta, pero si necesaria digresión anterior, y volviendo al tema que nos ocupa, que es la evolución del parlamentarismo, ahora ya en nuestro país, advertimos la existencia de precedentes escritos en los dos últimos documentos antes turnados, así como en la praxis de las cortes imperiales.

Como se ha dicho, las primeras prácticas parlamentarias en el México independiente trajeron lecciones importantes basadas en el error. Podemos referir lo anterior señalando que las Cortes se integraron de forma desigual en cuanto a la representación *de almas* se refiere; del mismo modo, se había optado por la representación de gremios, lo cual entorpeció mucho la discusión y el debate. Aunado a lo anterior, la escuela de la práctica era nula entre los diputados (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 68).

La existencia de las Cortes imperiales fue aberrante. Con frecuencia, sus resoluciones eran contradictorias o se anulaban entre sí. Además, distinto a lo establecido en los programas políticos y de gobierno, jamás se ocuparon en redactar la constitución del imperio; en lugar de ello, los diputados se enfrentaron entre sí por el poder. Más

aún, después de instaladas y juramentadas, las Cortes protagonizaron un hecho antagónico al proclamarse soberanos y autónomos del gobierno provisional.

Dicho lo anterior, se podría objetar el reconocimiento que hice a las cortes respecto a prácticas parlamentarias, sin embargo, no dejo de apuntar que tales aberraciones a un cuerpo colegiado encargado de tomar decisiones de alto nivel fueron aceptables para un país que apenas veía la luz de su nueva era y que, ante la falta de experiencia, era inevitable errar para dar los siguientes pasos evolutivos. Además, sí llevaron a cabo algunas prácticas bien habidas de otros parlamentos: se eligieron presidente y vicepresidente por voto secreto, se acordó sujetarse al reglamento de debates de las Cortes de Cádiz en tanto se formulaba uno propio, y se conformaron comisiones para la atención de asuntos particulares (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 68).

Finalmente, tras la abdicación de Agustín de Iturbide, las Cortes imperiales acordaron su propia clausura en 1823, para dar paso a la transformación del sistema político y el nacimiento de la Primera República Federal.

1.3. EL PARLAMENTO MEXIQUENSE

Después de lo expuesto en las páginas anteriores, no debe sorprendernos que México, y particularmente nuestro estado, fueran influidos tanto por las lecciones del pasado como por los modelos más recientes del parlamentarismo en Estados Unidos o España; ello sin menoscabar el ideal y consecuencias de la Revolución Francesa.

Hasta este punto, hemos reseñado la historia del parlamentarismo a lo largo de la historia occidental al punto de centrarla en México, lo cual implicó estudiar el origen y las bases de esta multiseccular organización tan importante para la democracia. Conforme nos acercamos al final de la sección anterior, logramos percatarnos que el paradigma del parlamento fue consolidándose en una institución, marcada cada vez menos por reinvencciones y más por mejoras constantes a lo ya existente.

De ahí que, cosa nada extraña, en nuestros tiempos poco hemos inventado, no así mejorado, por lo que a continuación haremos un puntual recuento de la trayectoria que la Legislatura del Estado de México ha tenido a lo largo de su existencia, principalmente a partir de la época independiente hasta los albores del siglo XXI⁶.

⁶ Es necesario señalar que el Estado de México recibió denominaciones como *Departamento e Intendencia*, por lo que durante la Época de la Colonia y la Guerra de Independencia los entonces

Dicho lo anterior, es importante señalar que, tras la victoria independentista, así como la caída del Primer Imperio y el surgimiento de la Primera República Federal, el Estado de México surgió como tal el 2 de marzo de 1824⁷, fecha desde la cual ha visto 74 legislaturas, entre las cuales contamos las 60 numeradas hasta la actual *LX Legislatura* (REYES PASTRANA, 2019a, p. 10).

1.3.1. CONGRESOS DURANTE LA PRIMERA REPÚBLICA FEDERAL.— Es así como en la misma fecha de la erección local, se conformó el Congreso del Estado de México, denominación que recibieran sus cuerpos colegiados hasta los eventos constitucionalistas de octubre de 1917, con la salvedad de las denominaciones recibidas durante la República Centralista.

Desde 1824 y hasta 1849, el Congreso se integró por apenas 21 diputados, y las ciudades de México, Tlalpan, Texcoco, Toluca, Metepec y Lerma fueron sitio desde donde laboró el pleno de los representantes populares.

Fue durante la Primera República Federal de México (1823-1835) que el Congreso estatal operó a través del Congreso Constituyente en dos etapas (1824-1827 y 1830) y seis congresos constitucionales (1827-1830 y 1830-1835) (REYES PASTRANA, 2019a, p. 29).

A continuación, podremos notar la fuerte influencia de la soberanía parlamentaria, cimentada en el histórico Senado Romano. Recordemos que eran los senadores de Roma los que nombraban a quien habría de ocupar la primera magistratura del gobierno, así como puestos administrativos y de justicia. A su vez, estas observaciones se relacionan con el antiguo acrónimo *SPQR*, *Senatus Populus Que Romanus* (El Senado y el Pueblo de Roma), inscripción que encabezaba la expedición de las leyes, facultad competente del órgano colegiado.

Volviendo al tema que nos ocupa, el Congreso del Estado nombró en 1824 a Manuel Gómez Pedraza como Gobernador, a Melchor Múzquiz como Teniente Gobernador y a José Alejo Alegría, José Francisco Nava, Mariano Esteva y Pedro Verdugo como consejeros. Al erigirse el Estado de México, Melchor Múzquiz se hizo cargo del Poder Ejecutivo en forma provisional, hasta que se formalizó su designación como

dominios de la localidad eran también sede de organismos del tipo parlamentario, tales como diputaciones, juntas y asambleas.

⁷ En 1824, el Estado de México comprendía lo que hoy son la Ciudad de México, parte de los estados de Morelos, Guerrero e Hidalgo y el municipio de Calpulalpan en Tlaxcala.

Gobernador, toda vez que Manuel Gómez Pedraza no aceptara la Gubernatura (REYES PASTRANA, 2019a, p. 31).

Del mismo modo en que nombró a los integrantes del Poder Ejecutivo del estado, el Congreso emitió su voto a favor de Nicolás Bravo en la elección como Presidente de la República; cosa parecida sucedió también con sus resoluciones para la designación de los representantes locales ante el Senado de la República, la elección de miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el nombramiento de ministros del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de México, y del nombramiento del fiscal.

Por otra parte, el Congreso tuvo a bien ejercer facultades para la organización político-territorial de la entidad, estableciendo demarcaciones territoriales como distritos y partidos, y otorgando títulos de *ciudad* y *villa*. Adicional a ello, en materia hacendaria, emitió decretos respecto a multas administrativas municipales, impuestos, ingresos y egresos a las arcas de la entidad; creó, además la Tesorería y la Contaduría del Estado. Hay que mencionar también que fijó las percepciones anuales de los servidores públicos, entre las cuales estaban las de los titulares de los tres poderes, dictando que ningún funcionario podría ganar más de tres mil pesos anuales.

Podemos condensar lo dicho hasta aquí, destacando que la *Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México* del 6 de agosto de 1824, a partir de la cual el Congreso Constituyente de 1824 se basó para la organización de la entidad, establecía la competencia del Poder Legislativo para expedir la Constitución y las leyes para el gobierno interior del Estado, así como los nombramientos respectivos de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Judicial, tratar los asuntos relacionados con la hacienda y finanzas estatales, el establecimiento o supresión de señaladas oficinas, entre muchas otras.

Por lo que toca al trabajo parlamentario del Congreso de aquél entonces, se expidió el *Reglamento Interior para el Congreso del Estado de México* de 1824 (REYES PASTRANA, 2015, p. 182), donde se observaba que la elección de presidente, vicepresidente y dos secretarios sería por escrutinio secreto y a pluralidad absoluta, prohibiendo la reelección continua. Señalaba que el presidente era la máxima autoridad y su responsabilidad de convocar a sesión, moderar el debate y velar por el orden de las sesiones. En tanto que al vicepresidente le correspondía vigilar que el presidente guardara el orden durante sus intervenciones como diputado. Por lo que toca a los secretarios, estos eran responsables de las actas y minutas de las sesiones, y era de

suma importancia guardar imparcialidad al momento de registrar el contenido de las intervenciones de los diputados.

Por su puesto, también se estipularon dos tipos de sesiones: las públicas y las secretas. En estas últimas, el Congreso deliberaría sobre asuntos de naturaleza delicada o porque así lo solicitara el poder ejecutivo, el judicial o algún diputado. Cabe señalar que, si una sesión pública se tornaba desordenada, el presidente suspendería la sesión, restablecería el orden y reanudaría la sesión en carácter de secreta.

Para facilitar el curso y despacho de los negocios del Congreso, este nombraría comisiones permanentes y especiales para dictaminar sobre los asuntos que les turnasen. Las permanentes trabajarían entorno asuntos relativos a su denominación (p. ej.: Gobernación o Hacienda), en tano que las segundas atenderían temas específicos no contemplados en el ordenamiento. En consecuencia, el Reglamento marcó que “todo diputado tiene facultad para presentar proposiciones que deberá hacer por escrito...”

El Reglamento estableció el trámite interno para el despacho de los asuntos, y es que antes de que estos se turnaran a comisión, se preguntaría a la asamblea si el negocio era admitido a trámite. De ser confirmada, se turnaba a comisión; de lo contrario era desechada y no se podía volver a presentar sino hasta transcurridos tres meses y siendo suscrita por lo menos por tres diputados.

De la misma suerte, el Reglamento contempló la dinámica para la discusión y, en su caso, resolución del negocio, luego de que la comisión encargada remitiera el dictamen derivado del estudio de la iniciativa. Así, un miembro de la comisión dictaminadora expondría la resolución y se aseguraría de que los diputados estuvieran debidamente informados del asunto. Se abriría la discusión con un máximo de seis oradores, luego de lo cual el presidente preguntaría si el asunto estaba lo suficientemente discutido, para proceder a la votación. De no resultar suficientemente discutido, se abrirían hasta dos rondas más.

Aunado a lo anterior, se fijaron las reglas del debate, estableciendo como máximas el respeto y la veracidad, pudiendo haber réplicas y contrarréplicas.

Para el momento de la votación, se dispusieron tanto votación y discusión en lo general como en lo particular. De este modo, los diputados podían apartar extractos específicos de la propuesta para ser discutidos a fondo y votados de manera particular, de la misma forma en como se hace hoy en día en la Legislatura.

De manera que, para votar, existieron tres métodos: de forma económica, levantándose de los asientos; de forma nominal, expresando con su apellido seguido de *si* o *no* según el sentido de su voto; y por escrutinio, sea acercándose a uno de los secretarios y expresando el sentido de su voto, o por escrutinio secreto en una papeleta.

En caso de empate, diferente a como se hace ahora (mediante voto de calidad del presidente), se repetiría de nuevo la votación y, en caso de subsistir la situación, se abriría nuevamente la discusión.

Cosa característica de la época era el ceremonial y riguroso protocolo que se debía seguir, y es que en el Reglamento Interior de 1824 se inscribían instrucciones muy precisas sobre los lugares de honor, el recibimiento y despedida del Gobernador o nuevos diputados, la apertura de sesiones, la vestimenta de los diputados (trajes o uniformes), entre otros aspectos.

Fue de esta manera que el 14 de febrero de 1827, se decretó la primera constitución local: *Constitución Política del Estado Libre de México* (REYES PASTRANA, 2015, p. 36). En ella, derivado de las primeras lecciones aprendidas, los diputados plasmaron los principios parlamentarios que regirían al Congreso del Estado, entre los cuales destacaron los siguientes:

- El Poder Legislativo reside exclusivamente en un Congreso unicameral, integrado a su vez por 21 diputados elegidos indirecta y popularmente.
- El colegio se renovará por mitades cada dos años.
- Compete al Congreso, entre otras cosas, dictar leyes locales, elegir senadores al Congreso General y nombrar al Gobernador, a los miembros del Tribunal Supremo de Justicia y al Fiscal.
- Tienen iniciativa de ley los diputados, el Gobernador y el Tribunal Supremo de Justicia.
- Ningún asunto sometido a la consideración del Congreso podrá ser votado sin la dictaminación previa de comisiones.
- Para la discusión y votación de los proyectos, es obligatoria la presencia de las dos terceras partes de los diputados.
- Si el proyecto tuviera observaciones de parte del gobernador, aquél se remitirá desde luego a la comisión dictaminadora. En caso de aprobarse igual, se decretará en sus términos.
- Se establecen dos periodos ordinarios de sesiones por año calendario.
- Se contemplan los periodos extraordinarios.

- Se establece la figura de la Diputación permanente para sesionar en los periodos de receso.

Además, el Reglamento Interior de 1824 no fue el único. En 1830 fue promulgado el *Reglamento para el Congreso del Estado de México*; y en 1834 comenzó a regir uno nuevo: Reglamento Interior para el Congreso del Estado Libre de México.

Es de esta forma que el Estado de México vio nacer su propia vida parlamentaria, la cual sufriría cambios trascendentales, además de la toma de decisiones importantes para la conducción de la vida política y social de la entidad. Y aunque este capítulo versa sobre la historia del derecho parlamentario y del derecho legislativo, no sería práctico desglosar cada uno de los pasajes de la historia del parlamento en la entidad; más no se trata de omitir momentos importantes, de ahí que continuaremos con la puntualización de dichos momentos históricos.

1.3.2. ÓRGANOS LEGISLATIVOS DURANTE LA REPÚBLICA CENTRALISTA.— Como hemos dicho anteriormente, el Congreso del Estado de México vio la luz al fundarse la entidad, y como consecuencia del establecimiento de la Primera República Federal. Sin embargo, fue en el año de 1835, con el surgimiento de la República Centralista (1835-1846), que el parlamentarismo mexiquense dio un giro radical a su funcionamiento.

El 5 de octubre de 1835 el Estado de México cambió su denominación por Departamento de México⁸, dejando de ser una entidad federativa y perdiendo con ello su soberanía. Como resultado de este cambio, al Departamento de México se le revocaron las atribuciones de elegir a su gobernador, su Congreso y su Tribunal Supremo de Justicia, ya que todos estos nombramientos provendrían del gobierno nacional (REYES PASTRANA, 2019a, p. 91).

Fue en este periodo centralista que el Congreso del Estado de México se transformó en Junta Departamental (1835-1843) y posteriormente en Asamblea Departamental (1844-1846). Dichos órganos legislativos emitieron disposiciones de menor relevancia o de interés local, debido a que las grandes decisiones legislativas eran tomadas por el supremo gobierno (SALINAS SANDOVAL, 2010, p. 20); los principales asuntos estuvieron regidos por los otrora ordenamientos fundamentales nacionales:

⁸ El Departamento de México se integró con los territorios que conformaban el Estado de México, el Distrito Federal y el Territorio de Tlaxcala, estableciéndose su Capital en la Ciudad de México.

las *Leyes Constitucionales de la República Mexicana* de 1836 (*Las Siete Leyes*) y las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843.

De tal suerte que el mismo 5 de octubre, para la conformación de la primera Junta Departamental de México, el Congreso del Estado, en su último acto como órgano de representación popular, nombró a los cinco vocales que habrían de integrarla. Posteriormente, tras la promulgación de la *Sexta Ley Constitucional: Sobre la división y organización territorial. División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos*, se estableció que las juntas se integrarían por siete individuos, renovándose cada cuatro años.

De acuerdo con los ordenamientos centralistas que regían al país, los gobernadores de los departamentos eran nombrados por el presidente de la república a partir de los candidatos que las juntas departamentales remitían. Sin embargo, la época centralista se vio envuelta en una grave inestabilidad política que repercutió tanto a nivel nacional como local; de tal suerte que en once años de centralismo se llegaron a nombrar diecinueve gobernadores para el Departamento de México. Esto resulta grave, pues entre 1836 y 1843, el gobernador debía durar en su encargo ocho años; y de 1843 en adelante (hasta 1846 que regresara el federalismo) sólo 5 años; en resumen, el Departamento debía haber tenido únicamente dos gobernadores.

Pero ¿cuál era la principal función de las juntas departamentales? Según el artículo 14 de la Sexta de las Leyes Constitucionales, las juntas de cada departamento tenían a su cargo negocios generales relativos a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, emitiendo leyes y disposiciones al respecto y en acuerdo con el gobernador; además se establecía que, en materia de imposición de contribuciones, debía contar con la aprobación del Congreso General de la Nación (Constituyente, 1836).

En su conjunto, la Junta Departamental de México tenía facultades legislativas y administrativas muy limitadas, y ello se vio reflejado en la producción de decretos, la cual fue muy pobre comparada con los congresos locales durante la primera época federal: en tanto que estos produjeron un total de 582 decretos, las juntas y asambleas emitieron en suma solo 84 (REYES PASTRANA, 2019b). Si bien es cierto que el número no habla de calidad o eficiencia en la producción legislativa o trabajos parlamentarios, sí es el reflejo de la libertad que uno y otro colegio tenían gracias al régimen vigente.

La inexistencia de *frenos y contrapesos* en el Departamento de México era latente, toda vez que el *Reglamento Interior de la Junta Departamental de México* establecía que en las

sesiones de la junta a las que concurriera el gobernador, este las presidiría. El gobernador tenía voz, más no voto, a menos que se suscitara empate, en cuyo caso contaría con el voto de calidad (REYES PASTRANA, 2015, p. 446).

Cabe, además, señalar las siguientes características del orden parlamentario vertidas en el Reglamento en comento:

- Estableció sesiones ordinarias, las cuales tendrían verificativo tres veces por semana, salvo que coincidiesen con celebraciones del tipo religiosas o patrióticas.
- Las sesiones extraordinarias tendrían lugar cuando la urgencia del asunto lo apremiara, por acuerdo de la junta, por instrucción del presidente de la misma o por mandato del gobernador.
- Habría sesiones públicas y privadas.
- No se contemplaron comisiones específicas o particulares para el despacho de los asuntos, sino que el presidente los turnaba a un solo vocal para su estudio y dictamen.
- Sólo se determinó la votación nominal y la secreta mediante cédulas.

Algo muy particular que el Reglamento estableció fue que los cargos de secretario de la Junta, el Oficial Mayor, Archivero, escribientes y portero eran vitalicios. Quizá con ello buscaban garantizar la calidad de los trabajos, aprovechando la experiencia que los titulares adquiriesen con el pasar de los años.

A continuación, vino la transformación de las juntas para dar paso a las asambleas departamentales. El 12 de julio de 1843 la Junta Legislativa de México estableció que los departamentos tendrían una Asamblea compuesta por un número de vocales que no pasase de once ni bajase de siete (REYES PASTRANA, 2019b, pág. 20).

En consecuencia, el 1 de enero de 1844, la Asamblea Departamental de México comenzó sus labores, integrándose por once vocales nombrados por electores secundarios, siendo su Presidente nato el Gobernador del Departamento. Entre sus primeras acciones estuvo el envío al Supremo Gobierno de las personas propuestas para ocupar el cargo de Gobernador del Departamento; del mismo modo eligió a los nuevos representantes de la demarcación ante el Senado (REYES PASTRANA, 2019a, pág. 101).

Otras acciones destacables de la Asamblea fue la anulación del impuesto de capitación, el cual establecía un monto en números fijos que debían pagar los

ciudadanos por sus ingresos. Así mismo, estableció impuestos y aranceles por la producción, comercio y transporte de distintos productos.

En materia municipal, la Asamblea no solo emitió un Reglamento para la Elección de Ayuntamientos, sino que también, en su momento, convocó a elecciones de estos. Además, reguló las municipalidades en cuanto a gobierno, sedes de este y pulquerías.

En materia parlamentaria, en cuanto hace a su régimen interior, es necesario decir que existe una contradicción sobre si existió o no algún reglamento interior para la Asamblea, y es que, aunque REYES PASTRANA, en su *Reseña Histórica del Poder Legislativo del Estado de México y sus Predecesores*, afirma que el parlamento local aprobó el Reglamento Interior de la Asamblea, no existen registros sobre dicho ordenamiento ni del decreto que lo expide. Aún así, existieron comisiones dictaminadoras para atender asuntos de hacienda, puntos constitucionales, educación pública, hospitales, gobierno, comercio, entre otras.

Así mismo, se determinó que la Secretaría de la Asamblea Departamental se integraría por el Oficial Mayor, el Oficial Primero, el Oficial Segundo con funciones de Archivero, el Escribiente, el Segundo, Tercero y Cuarto Escribiente, el Portero y el Mozo (REYES PASTRANA, 2019a, pág. 103).

Finalmente, en agosto de 1846 el contexto sociopolítico de México daría paso nuevamente al federalismo cuando el presidente Juan Mariano Salas ordenó el cese de las asambleas de los departamentos y restituyó los estados.

1.3.3. CONGRESOS DURANTE LA SEGUNDA REPÚBLICA FEDERAL.— El 22 de agosto de 1846 fue la fecha en la que las demarcaciones que conformaban México recibirían nuevamente la figura de estados federados y conjuntamente se restableció la vigencia de la Constitución federal de 1824 y la estatal de 1827. Como consecuencia, el nuevo gobernador del Estado de México, Francisco Modesto de Olaguíbel reinstaló los poderes del estado en la nueva ciudad capital de Toluca (SALINAS SANDOVAL, 2010, pág. 23). Es de apuntarse que, tras el resurgimiento del federalismo, los territorios de la Ciudad de México y de Tlaxcala se escindieron del territorio mexiquense.

El 11 de septiembre de 1846, el gobernador del estado emitió la convocatoria para la elección de 21 diputados propietarios y siete suplentes al Congreso, del mismo

modo que reglamentó la forma de presidir las juntas preparatorias de este y los asuntos a tratar en sus sesiones extraordinarias.

En consecuencia, y con el propósito de restaurar la democracia y separación efectiva de los poderes, a partir del 10 de diciembre de 1846 operaron en el Estado de México una Legislatura Extraordinaria y tres congresos constitucionales. Al respecto, cabe destacar que, a partir de este momento, los congresos recibieron una numeración progresiva, del mismo modo los decretos se numeraron por primera vez por órgano legislativo (REYES PASTRANA, 2019a, pág. 105).

Durante la Segunda República Federal (1846-1853) el congreso mexicano se desarrolló de dos maneras: la integración de la Legislatura Extraordinaria (1846-1849), que se encargó colaborar en la restitución del orden federal; y los congresos constitucionales (1849-1853), que podríamos calificar como ordinarios.

De este modo, la Legislatura Extraordinaria, que fungió del 10 de diciembre de 1846 al 1° de marzo de 1849, se integró por 21 diputados quienes eligieron a Francisco Modesto de Olaguíbel como Gobernador Constitucional y declararon al Estado de México como parte integrante de la Federación Mexicana. La Legislatura realizó cuatro periodos ordinarios de sesiones y dos periodos extraordinarios de sesiones.

Por primera vez, el colegio sesionó en el Palacio de Justicia de Toluca; además, integró comisiones permanentes de puntos constitucionales, justicia, gobernación, hacienda, instrucción pública, milicia, entre otras. Característica interesante de la época era que el federalismo se vivía a tal grado que los estados contaban con su propio cuerpo militar, razón por la cual, la Legislatura facultó al Poder Ejecutivo para el reclutamiento de seis mil soldados de infantería y cuatro mil de caballería.

En lo que toca a nombramientos y elecciones, además de los integrantes del Poder Ejecutivo, también eligió a los individuos del Tribunal Supremo de Justicia del estado; así como presentar la postulación del señor Ángel Arias al cargo de Presidente de la República.

En cuanto a su régimen interior, la Legislatura dispuso que el Periódico Oficial "*El Porvenir*" dependiera del Poder Legislativo; incluyó por primera vez en sus actas la hora de inicio y de clausura de sus sesiones y fijó en tres mil pesos las dietas anuales de los diputados (REYES PASTRANA, 2019a, pág. 110).

Aunque no queda claro el ordenamiento interior que utilizó el Congreso, se podría suponer que fue retomado el instruido en 1834, por tratarse del de la más reciente publicación en tiempos de la Primera República Federal.

Con respecto al I Congreso Constitucional, éste operó del 2 de marzo de 1849 al 1 de marzo de 1851 se integró inicialmente con 22 diputados y posteriormente con 21 diputados. Realizó cuatro periodos ordinarios de sesiones y dos periodos extraordinarios de sesiones.

Es en los congresos locales en tiempos de la Segunda República Federal que seguimos viendo cómo el régimen parlamentario se sigue imponiendo. Testimonio de ello es que el parlamento siguió extendiendo los nombramientos de los poderes Ejecutivo y Judicial del estado, así tanto de los senadores de la entidad como de las propuestas y votos para la elección de presidente de la república.

De este modo, el Congreso hizo varios nombramientos para los cargos de Gobernador y Teniente Gobernador a ejercerse entre 1849 y 1851, sin embargo, eran tiempos de incertidumbre y una evidente falta de seguridad y certeza jurídica, lo que propició que varios de los actores señalados no asumieran nunca el cargo, obligando al Congreso a extender nuevos nombramientos.

No obstante, se logró nombrar a los nuevos integrantes del Tribunal Superior de Justicia y recibir la protesta de ley de los secretarios de Relaciones y Guerra, y de Hacienda.

En materia hacendaria, el Congreso estableció una contribución especial del veinte por ciento para los diputados y del ocho por ciento para todos los que recibieran alguna cantidad de las arcas del Estado, estableció una contribución personal mensual para los varones desde la edad de 18 años hasta los 60. Igualmente, y aprobó los presupuestos del Estado para los Años Económicos de 1849 a 1850 y de 1850 a 1851.

El 18 de mayo de 1847 el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos dispuso la erección de un nuevo estado con el nombre de Guerrero, que trajo consigo la segregación de los distritos mexiquenses de Chilapa, Taxco y Acapulco, para formar, con el poblano de Tlapa y el municipio michoacano de Coyuca (perteneciente a Michoacán), parte de la nueva entidad federativa (SALINAS SANDOVAL, 2010, pág. 24). Al respecto, el Congreso del Estado de México se caracterizó por ratificar la erección del estado de Guerrero y la consecuente anexión de sus nuevos territorios.

Sin sobresaltos, se logró conformar las mesas directivas que estarían al frente durante el periodo del Congreso, de la misma forma que la conformación de la

Diputación Permanente. También integró las mismas comisiones permanentes que la Legislatura Extraordinaria.

Por último, el I Congreso expidió la Ley Electoral para el Nombramiento de Diputados al Congreso del Estado, el Reglamento del Tribunal Superior de Justicia, el Reglamento Interior del Instituto Literario y efectuó la quinta reforma a la Constitución Política de 1827, para dividir al Estado en ocho distritos, para suprimir la figura del Teniente Gobernador y para establecer requisitos para integrar el Congreso y nombrar a los diputados suplentes. Transfirió la administración del Periódico Oficial al Poder Ejecutivo, creó impuestos especiales y estableció la Policía Rural, la Sociedad de Agricultura, la Dirección de la Instrucción Primaria del Poder Ejecutivo y la Junta de Instrucción Pública en cada Municipio (REYES PASTRANA J. , 2019b, pág. 22).

En seguida, el II Congreso Constitucional operó del 2 de marzo de 1851 al 1 de marzo de 1853 se integró con 21 diputados y, al igual que su predecesor, realizó cuatro periodos ordinarios de sesiones y dos periodos extraordinarios de sesiones.

Este órgano legislativo en 1851 nombró a Mariano Riva Palacio como Gobernador Constitucional para el cuatrienio del 12 de marzo de 1851 al 12 de marzo de 1855. Nombró al nuevo Ministro Propietario del Tribunal Superior de Justicia. En tanto que la Diputación Permanente recibió la protesta de ley del Secretario de Relaciones.

El II Congreso reformó la Constitución Política, para extinguir la figura del Teniente Gobernador, para establecer que para los casos de impedimento temporal del Gobernador se nombrará Gobernador Interino e ínterin se encargaría del Gobierno el Presidente del Tribunal Superior y que el Estado se integrara con los distritos de: Cuernavaca, Huejutla, Sultepec, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Tula y Tulancingo. Se dispuso que en lo sucesivo los diputados al Congreso General y al Congreso del Estado ya no serían nombrados por los mismos electores, que el Congreso se renovarían parcialmente cada dos años, que ninguna autoridad ni persona podría reconvenir a los diputados por sus opiniones y votaciones, que los diputados suplentes se renovarían en su totalidad cada dos años nombrando uno por cada dos diputados y que para ser Diputado se requería ser ciudadano del Estado en el ejercicio de sus derechos y mayor de 25 años (REYES PASTRANA, 2019a, 124 y 125).

Antes de pasar al III Congreso Constitucional, es capital dar cuenta de los acontecimientos del momento. El contexto político nacional se tornaba cada vez más grave y delicado pues los movimientos secesionistas del norte cobraban fuerza y la inseguridad en puentes y caminos era cada vez mayor; por si fuera poco, la prensa

golpeaba la ya desgastada imagen del gobierno en turno, encabezado por el presidente Mariano Arista. Como resultado, en la ciudad de Guadalajara fue pronunciado el *Plan del Hospicio* que, en pocas palabras, clamaba el regreso del General Antonio López de Santa Anna a la Presidencia de la República; a dicho plan se adherían cada vez más tanto liberales como conservadores (SALINAS SANDOVAL, 2010, pág. 24).

Consecuentemente, Santa Anna tomó posesión del cargo en abril de 1853 y trajo consigo grandes cambios. Decretó el receso de los parlamentos locales y restituyó los departamentos, desapareciendo los estados federados. Por obiedad, el federalismo en México se vio nuevamente interrumpido. En lo que al Departamento de México toca, la ciudad de Toluca se mantuvo como la capital del mismo.

Regresando al III Congreso Constitucional, este operó poco menos de tres meses, a partir del 2 de marzo de 1853; se integró con 21 diputados. Solamente realizó un periodo sesiones y no expidió decreto alguno. Fue el 22 de abril de 1853 que se expidieron las *Bases para la Administración de la República*, por las que se determinó que entraran en receso los órganos legislativos de los estados y territorios, por lo que ese día, el Congreso del Estado de México terminó sus funciones.

Dentro de las pocas acciones que realizó el Congreso están que el 17 de marzo de 1853 emitió su voto a favor de Antonio López de Santa Anna como Presidente de la República. Posteriormente, el 29 de marzo de 1853, Santa Anna invalidó la Constitución de la República de 1824.

1.3.4. DIGRESIÓN A LA LUCHA ENTRE CONSERVADORES Y LIBERALES.—

Luego de que Antonio López de Santa Anna regresara a la presidencia y restituyera el orden conservador, inició en México una dictadura despótica y autoritaria con él al frente, la cual apenas duraría dos años. Durante ese período, el presidente dictador se hizo llamar “Su Alteza Serenísima”.

La extravagancia, los excesos y la paranoia fueron características del General Santa Anna y, por ende, se reflejaron en su gobierno. Cobijó de manera desmedida a sus favoritos, coartó las libertades ciudadanas, se rodeó de un boato propio de las monarquías europeas resucitando la Orden de Guadalupe creada durante el Imperio de Iturbide (GOZÁLEZ LEZAMA, 2014).

Para sostener la vida de excesos y lujos, Santa Anna cargó al pueblo con impuestos exagerados. Fue en este último capítulo de sus gobiernos en el que se crearon los impuestos sobre las ventanas y puertas, inclusive hasta por la posesión de perros.

Como resultado de la dictadura de Santa Anna, los grupos liberales reorganizaron tanto sus fuerzas políticas y militares, y el 1 de marzo de 1854 fue proclamado el *Plan de Ayutla*, cuyos principales promotores fueron el coronel Florencio Villarreal y el general Juan Álvarez. El Plan consistía en reconocer que Santa Anna era una amenaza para la democracia, que la pérdida de los territorios nacionales era desmedida, y que en el país se vivía tanto una inestabilidad política como una desigualdad insostenibles. Además, en el Plan se plasmó el férreo compromiso de sus signatarios por la causa de este; también se exigía la dimisión de Santa Anna y su gabinete, así como la composición de un gobierno republicano basado en la democracia y fortalecido mediante un congreso. Además de eso, los liberales creían que la promulgación de una nueva constitución permitiría restablecer un nuevo orden, ad hoc con los acontecimientos recientes.

El día 11 de marzo del mismo año, Ignacio Comonfort reformó el Plan en Acapulco, y el 1 de mayo estalló la revolución, encabezada por Juan Álvarez, para destituir al dictador y restaurar la democracia. El progreso fue grande y los triunfos evidentes; la presión militar lograba su cometido. Finalmente, el 9 de agosto de 1855, Antonio López de Santa Anna abandonó la capital con rumbo a Veracruz. El día 13 de los mismos, civiles y militares en la Ciudad de México se dieron cuenta de que el presidente los había abandonado, por lo que decidieron suscribir el Plan de Ayutla y sumarse a su revolución. Al mismo tiempo, Santa Anna presentaba su renuncia a la presidencia y ordenaba la erección de un triunvirato para que la nación se constituyese según su voluntad. El ex presidente partió el día 19 de agosto de 1855 del puerto de Veracruz para no volver a ocupar la primera magistratura nacional.

Tras el derrocamiento de la dictadura santanista y según lo establecido en el Pla de Ayutla, el 15 de agosto de 1855 una junta de notables, integrada por representantes de las 32 entidades federativas, nombró presidente interino al general Martín Carrera. Sin embargo, apenas duró en el encargo 27 días, pues luego de intentar infructuosamente la conciliación entre conservadores y liberales, presentó su renuncia el 12 de septiembre de ese año.

Tras su renuncia, Carrera entregó la presidencia al general Rómulo Díaz de la Vega, quién asumió el poder fácticamente y de manera transicional hasta que los liberales eligieran a un nuevo presidente interino. Díaz de la Vega se mantuvo 20 días hasta

entregar su renuncia el 3 de octubre de ese año. El día 4 de octubre, el general Juan Álvarez asumió el cargo.

Juan Álvarez, de amplio corte liberal, destacó por emprender dos acciones que marcarían el inicio de una nueva era para la República: convocó al Congreso Constituyente para elaborar la Constitución de 1857⁹ y eliminó los fueros militar y eclesiástico.

El 11 de diciembre de 1855, Álvarez renuncia a la presidencia y lo sustituye Ignacio Comonfort. Fue el 5 de febrero de 1857 cuando Comonfort juró la nueva Constitución; posteriormente, en julio de ese año, ganó las elecciones, lo que lo llevó a convertirse en presidente constitucional el 1 de diciembre de 1857. Sin embargo, el 17 de diciembre fue proclamado por los conservadores el *Plan de Tacubaya*, encabezado por Félix María Zuloaga, cuyo propósito era el desconocimiento de la Constitución de 1857. Ocurrió lo inesperado: el presidente Ignacio Comonfort se adhirió al plan conservador, rompiendo con el orden constitucional, por lo que el 18 de diciembre de 1857, el presidente del Poder Judicial, Benito Juárez, asumió la presidencia de la república, según lo estipulado en la nueva Constitución.

No obstante de que Juárez asumiera constitucionalmente el poder, el 11 de enero de 1858, los conservadores nombraron a Félix María Zuloaga presidente, habiendo al mismo tiempo dos mandatarios: uno conservador y otro liberar. Lo que provocó el inicio del enfrentamiento civil conocido como la Guerra de Reforma o Guerra de los Tres Años. Durante ese tiempo, las diferencias en el grupo conservador se hicieron evidentes, pues Félix María Zuloaga, Manuel Robles Pezuela, Miguel Miramón y José Ignacio Pavón, asumieron uno a uno la presidencia del gobierno conservador. En enero de 1861 dio fin la guerra con la entrada del ejército liberal a la Ciudad de México.

Fue entonces, cuando Juárez puede establecer al gobierno legítimo de los liberales en la capital del país, y el 11 de junio de 1861, el Congreso declaró a Benito Pablo Juárez García, Presidente Constitucional de México.

⁹ Esta constitución declaraba la abolición de la esclavitud, libertad de enseñanza y de cultos. También desaparecía los fueros militar y eclesiástico. Estas ideas eran propias de la filosofía moderna europea de la Ilustración; sin embargo, no fueron aceptadas por los grupos conservadores.

Cómo puede verse, la anarquía política estaba al orden del día; el periodo comprendido entre 1853 y 1861 fue uno de suma inestabilidad política al alternarse el poder entre conservadores y liberales.

A pesar de ello, el parlamentarismo logró abrirse paso entre el conflicto. El artículo 5° del *Plan de Ayutla* planteaba convocar a un nuevo congreso que garantizara los postulados liberales y protegiera a la república:

A los quince días de haber entrado en sus funciones el presidente interino, convocará el congreso extraordinario, conforme á las bases de la ley que fué expedida con igual objeto en el año de 1841, el cual se ocupe exclusivamente de constituir á la nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del ejecutivo provisional de que se habla en el artículo 2° [de este plan].

Como resultado, el nuevo congreso especial comenzó sus labores el 14 de febrero de 1856, finalizando el 5 de febrero de 1857. Integrándose pluralmente con liberales moderado, liberales radicales y conservadores, era de esperarse que los debates fueran álgidos al confrontarse ideales e intereses fundamentalmente opuestos. Los representantes conservadores eran numerosos, por lo que en repetidas ocasiones pusieron en riesgo la redacción de la nueva constitución, lo que finalmente no ocurrió. Y a pesar de que el grupo conservador no lograra su propósito en la tribuna, su fuerza era evidente; la cual desembocó, como ya vimos, en el *Plan de Tacubaya*.

1.3.5. CONGRESOS DURANTE LA TERCERA REPÚBLICA FEDERAL.—

Debemos regresar nuevamente en la historia, para retomar el hilo de lo que acaecía en el Estado de México durante la lucha entre conservadores y liberales resumida en la sección anterior.

Fue el 19 de agosto de 1855 que el entonces gobernador de la entidad, el General Plutarco González, secundó el *Plan de Ayutla*, restableciendo la soberanía del Estado de México y asumiendo la gubernatura y comandancia general de este. Como resultado el titular del Poder Ejecutivo recuperaba las facultades legislativas que le habían sido abolidas en 1853. Con ello, se determinó que el Gobierno nombraría un Consejo del Estado.

En consecuencia, el nuevo gobernador, junto con el congresista Manuel Alas, sostuvieron la necesidad de un nuevo orden constitucional que restableciera la

civilidad, legalidad y certeza en la entidad. Como resultado, el 13 de septiembre de 1855, desde el despacho del gobernador se expidieron las *Bases para la Organización del Consejo de Estado* y el *Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado de México*. Fue en ese entonces, y con arreglo a los ideales liberales europeos que impulsaban la Revolución de Ayutla, cuando se plasmaron por primera vez en el Estado de México las garantías individuales, con las que se buscaba proteger a la sociedad de las arbitrariedades de la autoridad o para poder ser detenidos únicamente con una orden judicial; de igual forma, el derecho de un juicio institucionalizado, entre muchos otros postulados.

Del mismo modo, se expidió la convocatoria para la renovación total de ayuntamientos y se dividió el territorio del Estado en los distritos de: Cuernavaca, Morelos (Cuautla), Huejutla, Sultepec, Texcoco, Tlalnepantla, Tlalpan, Toluca, Tula, Tulancingo y Cuautitlán (REYES PASTRANA, 2019a, págs. 132 y 133).

Congreso Constituyente de 1857.

Más tarde, luego de la promulgación de la Constitución de 1857, un congreso constituyente mexiquense fue convocado para redactar una nueva carta magna que se apegara a la Ley Suprema de la Unión. Dicho congreso entró en funciones el 28 de junio de 1857 y clausuró el 19 de diciembre del mismo año. Se integró con 21 diputados, realizó un periodo ordinario de sesiones y un periodo extraordinario de sesiones y expidió siete decretos (REYES PASTRANA, 2019a, pág. 134).

De acuerdo con la Constitución de 1857, el Congreso Constituyente del Estado de México nombró gobernador de la entidad de Mariano Riva Palacio para fungir entre el 29 de junio de 1857 y el 29 de junio de 1858. También, fueron nombrados los miembros del Supremo Tribunal de Justicia.

Finalmente, el 27 de noviembre de 1857 fue presentado el Proyecto Constitucional local, el cual, lamentablemente, no logró desarrollarse debido al estallido de la Guerra de Reforma. El proyecto enmarcaba los derechos del hombre, aunque no establecía la libertad de culto.

Los efectos de la revolución liberal en la entidad tendrían una corta vida. A pesar de que el constituyente en turno alcanzó a decretar diversas disposiciones en materia hacendaria, administración pública y de justicia, el 17 de diciembre de 1857¹⁰, la asamblea local acordó suspender sus funciones al adherirse al Plan de Tacubaya, a

¹⁰ Fecha de la proclamación del conservador *Plan de Tacubaya* y, por ende, del inicio de la Guerra de los Tres Años.

solicitud del Gobernador, del Ayuntamiento de Toluca y del Prefecto del Distrito de Toluca (REYES PASTRANA, 2019a, pág. 135).

Primera suspensión del orden constitucional.

A causa de la adhesión mexiquense al movimiento conservador, y al igual que a nivel nacional, el 19 de enero de 1858, inició en la entidad el periodo de los gobiernos duales de los liberales y de los conservadores. El 28 de enero el Estado de México volvería adoptar el carácter de Departamento de México y, con ello, el desfile de numerosos gobernadores conservadores.

El 28 de noviembre de 1860, Felipe Berriozábal, en su carácter de Gobernador del bando liberal, restableció la soberanía del Estado de México y dio reversa a numerosas disposiciones conservadoras. Los gobiernos paralelos vieron su fin el 22 de diciembre. Manuel Fernando Soto asumió el cargo de Gobernador Provisional del Estado el 24 de enero de 1861; durante su gestión, en tanto era convocado otro congreso, se despacharon disposiciones tanto ejecutivas como legislativas que buscaron restablecer el orden liberar y preparar su consolidación.

A continuación, el parlamento mexiquense daría pasos importantes que trascienden a nuestros días, pues el 7 de febrero de 1861 se convocó a la integración del Congreso Constituyente con un nuevo mecanismo: la división del territorio estatal en 25 distritos electorales, adoptándose por vez primera en la historia de nuestro estado la elección de un diputado por cada distrito.

Legislatura Constituyente de 1861-1862.

El 1 de enero de 1861 dio fin la Guerra de Reforma con la entrada del ejército liberar a la Ciudad de México, con lo que se restableció el orden constitucional de 1857; de manera que los departamentos recobraron la calidad de estados federados. Tal y como señalamos anteriormente, fue convocada una Legislatura Constituyente para armonizar el orden jurídico local con el federal.

La Legislatura Constituyente fue inaugurada el 1 de mayo de 1861 y vio su clausura el 25 de febrero de 1862, integrándose por los primeros 25 diputados electos por juntas distritales en la historia del parlamentarismo mexiquense. El 21 de mayo de 1861 la asamblea nombró a Felipe Berriozábal gobernador del estado hasta la elección de uno constitucional conforme a lo estipulado en la máxima norma.

Entre otras cosas, el parlamento decretó que la capital del estado sería aquel lugar donde residiera el gobierno, además ordenó el tratamiento de ciudadano a los altos funcionarios del estado.

El 12 de octubre de 1861, el congreso promulgó la nueva Constitución Política, en la cual determinó que la asamblea constara de una sola Cámara compuesta de diputados elegidos indirecta y popularmente en primer grado (por distritos) y que el número de diputados propietarios estaría en razón de uno por cada cuarenta mil personas o una fracción que pasase de veinte mil (REYES PASTRANA, 2019c, pág. 108), y que se renovarían en su totalidad cada dos años. Hay que mencionar, también, que la constitución de 1861 les concedió a los ciudadanos, a los ayuntamientos y al Tribunal Superior de Justicia el derecho de iniciar leyes.

Por otra parte, la organización de las funciones del estado y de los poderes públicos fue conservada; por su puesto, se mantuvo el principio de la separación de los poderes. La Legislatura del estado buscó equilibrar mejor los poderes públicos, prescribió la mayoría absoluta en la discusión y votación de leyes, redujo los periodos de sesiones del Legislativo, amplió las facultades municipales y exigió la residencia en el estado para ser diputado (SALINAS SANDOVAL, 2010, pág. 26).

La Constitución de 1861 enmarcó importantes cambios respecto a las funciones parlamentarias del congreso: la elección del gobernador ya no estaría a cargo de la legislatura, sino que se elegiría cada cuatro años en forma indirecta, en primer grado y en escrutinio secreto, un día después de la elección de los diputados; además no podría reelegirse de forma inmediata. Por otro lado, los diputados locales mantuvieron la facultad de nombrar tanto a los ministros como a los fiscales, previas listas de candidatos enviadas por el gobernador, quien a su vez estaría de acuerdo con el consejo de estado.

Se debe agregar que entre otras facultades de la asamblea serían las de examinar y calificar cada año la cuenta general de inversión del erario estatal, cambiar la residencia de los Poderes del Estado, dar las bases bajo las cuales el Ejecutivo pudiera celebrar empréstitos, prorrogar por treinta días útiles el primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso y conceder al Ejecutivo por tiempo limitado facultades para afrontar la situación en casos extraordinarios y cuando lo exija el bien y la tranquilidad del Estado (REYES PASTRANA, 2019a, pág. 141).

El 25 de febrero de 1862, el Presidente de la República declaró el estado de sitio para el Estado de México y determinó que se nombrara un Jefe que asumiera los mandos político y militar; dos días después, el 27 de febrero, Pascual González fue ratificado para dicho cargo. Posteriormente, el 25 de marzo, el presidente Juárez nombró a Tomás O'Horan como Gobernador del estado; ese mismo mes, el presidente decretó la conscripción militar ante la inminente Segunda Intervención Francesa.

I Legislatura Constitucional de 1862.

La I Legislatura Constitucional fue histórica al marcar el inicio del nuevo y actual orden del congreso mexiquense: el Poder Legislativo del Estado de México comenzó la nomenclatura vigente de sus legislaturas, iniciando la numeración de las 59 asambleas contadas hasta el 2015 y la actual Sexagésima Legislatura.

La Primera Legislatura comenzó sus trabajos el 27 de marzo hasta el 2 de julio de 1862, integrándose por los mismos 25 diputados de la Legislatura Constituyente de 1861.

La Legislatura expidió un único decreto luego de que el gobernador O'Horan convocara a la instalación de esta asamblea para nombrar como nuevo gobernador a Francisco Ortiz, quien entraría en funciones tan pronto se levantase el estado de sitio.

1.3.6. LA REPÚBLICA RESTAURADA Y EL AFIANZAMIENTO DEL CONGRESO MEXIQUENSE.— En 1862 tuvo lugar una segunda suspensión del orden constitucional debido a que los franceses, incitados por los mexicanos conservadores, iniciaron su segunda invasión a México, provocada por la suspensión de pago de la deuda externa decretada por el presidente Juárez. En ese momento, los estados se reorganizaron en distritos político-militares y la asamblea local se vio obligada a suspender sus actividades.

Lo que antes fuera una lucha interna entre bandos ideológicos (Guerra de Reforma), se convirtió en una lucha nacional por la defensa de la libertad. La batalla de Puebla del 5 de mayo de 1862 es el más emblemático enfrentamiento de esa guerra. En junio de 1863 los franceses ocuparon la Ciudad de México, lo que provocó que el gobierno liberar, encabezado por Benito Juárez, comenzara a peregrinar a lo largo del país.

En el marco de las excelentes relaciones franco-mexicanas desde el bando conservador, iniciaron las negociaciones para inaugurar en México el Segundo Imperio Mexicano. El 10 de julio de 1863, la Junta Superior del Gobierno Conservador constituyó a la Nación Mexicana en una monarquía moderada, hereditaria y con un príncipe católico (REYES PASTRANA, 2019a, pág. 149). Sin embargo, aun cuando el emperador Maximiliano de Habsburgo fuera de ideología liberal e implementó políticas progresistas que no solo marcaron una distancia con el Imperio Francés, sino que también hizo que perdiera el apoyo del grupo

conservador y de la iglesia, el Segundo Imperio Mexicano no gozó de un parlamento, ni mucho menos las entidades territoriales.

Fue a partir del año 1866 que los franceses y conservadores comenzaron a contar sus derrotas. El debilitamiento de Francia se vio agravado cuando una guerra contra Prusia se veía avecinar, además de la derrota del bando confederado en la Guerra Civil de Estados Unidos, el cual apoyaba al entonces emperador francés Napoleón III. El emperador Maximiliano fue vencido y capturado en Querétaro en 1867, con lo que dio fin el Segundo Imperio Mexicano, tanto el grupo conservador como del clero perdieron su influencia, y se vio restaurada la República.

Afianzamiento del Congreso mexiquense.

Restituido el poder liberal y con ello el orden constitucional, la posibilidad de estabilizar al país fue creciendo. Como consecuencia, tuvo lugar la II Legislatura Constitucional del Estado de México, en el periodo del 24 de noviembre de 1867 al 1 de marzo de 1870, integrándose inicialmente con 25 diputados; posteriormente, tras la erección los estados de Hidalgo y Morelos redujo el número de diputados a 16 y posteriormente a 13.

La II Legislatura reformó su Reglamento Interior para establecer la hora de las sesiones de las tres a las seis de la tarde, pero más tarde acordó sesionar de nueve a once. Integró comisiones permanentes tales como: puntos constitucionales, primera y segunda de hacienda, comercio, instrucción pública, entre otras; además tuvo comisiones especiales para escrutinio de votos en la elección de gobernador, así como para la estadística y división territorial del estado.

Cabe destacar que el 2 de septiembre de 1868, el congreso declaró a Porfirio Díaz *Benemérito del Estado en Grado Heroico*.

Por otro lado, ordenó establecer una agencia especial encargada de recaudar los fondos que pertenecieran al Instituto Literario; además se dispuso que el Instituto contara con las escuelas: de Estudios Preparatorios, de Agricultura y Veterinaria, de Artes y Oficios, de Comercio y Administración y de Ingenieros (REYES PASTRANA, 2019a, págs. 152 y 159).

Como se analizará en el próximo capítulo, los parlamentos tiene numerosas funciones, entre ellas está la de control, por lo que llegó a erigirse en Gran Jurado para juzgar al ex Secretario de Hacienda.

En temas legislativos, dispuso que la mayoría de edad comenzara a los 21 años. También, en un intento de colaboración participativa, el congreso permitió la

participación de representantes de los poderes Ejecutivo y Judicial en sus sesiones deliberantes; del mismo modo, impuso descuentos a las dietas a los diputados que no concurrieran con puntualidad a las sesiones y por cuya falta dejara de haber sesión (REYES PASTRANA, 2019a, pág. 153).

Esta Legislatura, por primera vez en la historia del Congreso, prorrogó un periodo ordinario de sesiones, calificó la elección de un Gobernador electo popularmente y emitió una convocatoria para ocupar una plaza en el Congreso.

A partir de la II Legislatura Constitucional, el congreso del Estado de México comenzó a verse afianzado frente a los embates bélicos y políticos y, a pesar de que en 1876 Porfirio Díaz ordenara la disolución de la asamblea local, esta se vio interrumpida por menos de un año. A continuación, se presenta una breve reseña de los acontecimientos y decretos más importantes del congreso afianzado en materia de Derecho Parlamentario, incluyendo también la promulgación de las constituciones de 1870, 1917 y la gran reforma constitucional de 1995.

La *III Legislatura* estuvo en operaciones del 5 de marzo de 1870 al 1 de marzo de 1872, integrándose por quince diputados. Esta legislatura reformó la Constitución local el 23 de 1870 suprimiendo la disposición que suspendía los derechos de los ciudadanos del Estado que no supieran leer ni escribir (REYES PASTRANA, 2019b, pág. 26).

Sin embargo, el 14 de octubre de 1870 se promulgó la tercera Constitución Política del Estado, en la que se consagraron diversas atribuciones al Congreso, tales como: dar nombramiento y destituir al Contador de Glosa y al Tesorero; establecer cada año los gastos del Estado e imponer las contribuciones; examinar y calificar la Cuenta Pública; instruir la conformación de los ayuntamientos, así como la formulación de la legislación aplicable a su régimen; organizar territorialmente a la entidad; formar su Reglamento Interior; fijar las bases para que el gobernador del estado pudiera contratar empréstitos; dictar leyes para la administración y gobierno interior de la entidad; delegar sus facultades, por tiempo limitado, al titular del Ejecutivo; recibir la protesta de ley del gobernador electo; entre otras (REYES PASTRANA, 2019a, pág. 163)¹¹.

Pasando directamente a la *V Legislatura*, esta laboró del 2 de marzo de 1874 al 1 de marzo de 1876, conformada por quince diputados. El 7 de noviembre de 1874,

¹¹ Aquí observamos la expresión de las distintas funciones de un parlamento, materia del próximo capítulo.

expidió un nuevo *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de México*, el cual enmarcó disposiciones relacionadas con el ceremonial, la renovación, instalación, reunión y receso del congreso; sesiones, comisiones, Mesa Directiva y Diputación Permanente; iniciativas, discusiones y votaciones; los documentos expedidos por el congreso (leyes, decretos, acuerdos u órdenes); el Gran Jurado y el modo de proceder en las causas criminales contra los funcionarios (REYES PASTRANA, 2019a, pág. 178).

A continuación, la *VI Legislatura*, integrada por 17 diputados, operó del 2 de marzo al 24 de noviembre de 1876, ello debido a una nueva suspensión del orden constitucional cuando el 20 de noviembre de ese año, Sebastián Lerdo de Tejada, presidente de la república, dimitió el cargo en favor de Protasio Tagle quien, a su vez, el día 24, entregó la estafeta al General Porfirio Díaz y a Felipe N. Chacón gobernador del Estado. En seguida, Díaz ordenó la disolución de la legislatura local por secundar a las legislaturas de los estados de Morelos y Guanajuato, para que el Estado de México no se sumara a la Revolución de Tuxtepec que encabezó Porfirio Díaz (REYES PASTRANA , 2019b, pág. 29).

Posteriormente, para restituir el orden constitucional en la entidad, el 25 de enero de 1877 se emitió la convocatoria para la elección de un nuevo Gobernador y de los diputados al Congreso del Estado. En consecuencia, la *VII Legislatura* se vio inaugurada el 10 de marzo de 1877, concluyendo labores el 1 de marzo de 1879, a su vez se integró con quince miembros.

Luego vino la *VIII Legislatura*, conformada por 17 diputados cuyas labores comenzaron el 2 de marzo de 1879 y culminaron el 1 de marzo de 1881. Entre otras cosas, reformó su Reglamento Interior para facultar a las comisiones para solicitar los antecedentes conexos que obraran en la Secretaría del Congreso. Además, reformó la Constitución local para dar al Congreso la facultad de declarar si ha o no lugar a la formación de causa en contra de los diputados, el Gobernador, el Secretario del Despacho, de los consejeros, de los ministros del Tribunal Superior de Justicia, de los jueces de primera instancia y de los jefes políticos, así como el Tesorero.

Más adelante, la *XI Legislatura* (1885-1887) acordó la separación del cargo de gobernador a Jesús Lalanne en tanto la Sección de Gran Jurado instruyera una averiguación sobre delitos oficiales de los que era imputado.

Por su parte, la *XIV Legislatura* (1891-1893) llevó a cabo una serie de reformas constitucionales que permitieron la reelección del gobernador; facultaron al

Congreso para recibir la protesta de ley de parte del Gobernador de los diputados, de los ministros del Tribunal Superior de Justicia y del Contador de Glosa; por lo que toca a la formación de causa contra los altos funcionarios de los tres poderes, la reforma constitucional contempló los delitos tanto comunes como oficiales. Además, en estas reformas, se obligó al gobernador a presentar anualmente la iniciativa de ingresos y egresos del año próximo, así como la cuenta pública del año anterior.

Más adelante, la *XVIII Legislatura* (1899-1901), el 14 de septiembre de 1899, dispuso que en lo sucesivo el Instituto Científico y Literario del Estado de México llevara el nombre de Instituto Científico Literario Porfirio Díaz. Sin embargo, poco después de la fundación de la Universidad Nacional, el Instituto recobró el nombre escueto, suprimiendo “Porfirio Díaz”.

Posteriormente, el Reglamento Interno del Congreso sufrió importantes modificaciones. La *XIX Legislatura* (1901-1903) reformó el ordenamiento para eliminar el día que indicaba la conclusión de los periodos ordinarios de sesiones; también modificó la duración de las sesiones públicas para que estas duraran el tiempo que fuere necesario para el despacho de los negocios que haya en cartera (REYES PASTRANA, 2019b, pag. 34).

Pasando a la *XXV Legislatura*, esta fungió en el periodo comprendido entre el 2 de marzo de 1913 y el 22 de agosto de 1914, integrada por quince diputados. En el marco de la Revolución Mexicana, el 10 de mayo de 1913, se promulgó el decreto que reformaba la Constitución local para los principios de no reelección del Gobernador y oriundez de este (REYES PASTRANA, 2015, pág. 180).

Es importante señalar que esta fue la primera Legislatura en integrarse por diputados elegidos directamente por los ciudadanos de cada distrito (REYES PASTRANA, 2019b, pág. 36).

Más tarde, el 8 de agosto de 1914 fueron suspendidos los Poderes del Estado cuando el Ejército Constitucionalista, encabezado liderado por Francisco Murguía, ocupó la ciudad de Toluca. Se podría decir que hubo una suspensión del orden constitucional, toda vez que el gobernador del estado asumió las funciones legislativas.

Fue hasta el 15 de junio de 1917 que el Congreso reanudara labores a través de la *XXVI Legislatura*, la cual se integró por 15 diputados y terminó sus labores el 31 de agosto de 1919. Esta asamblea asumió funciones constituyentes, toda vez que promulgó la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* de 1917, misma

que se armonizaba con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada el 5 de febrero de ese mismo año. En consecuencia, hubo la necesidad de un nuevo ordenamiento para el congreso local, por lo que en mayo de 1919 promulgó el *Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de México*. Además fue expedida la *Ley Orgánica Electoral*.

En 1920 el congreso sufrió otra suspensión, cuando el gobernador Darío López ordenó la disolución de la *XXVII Legislatura* el 12 de mayo, por instrucciones del General Álvaro Obregón, Jefe del Ejército Liberal Constitucionalista. Esta Legislatura inició funciones el 1 de septiembre de 1919. Posteriormente se convocaron a nuevas elecciones y se retomó la nomenclatura *XXVII* para la Legislatura que operaría del 1 de febrero al 1 de septiembre de 1921.

Por su parte, la *XXIX Legislatura* (1923-1925) se caracterizó por ser la primera en su historia en indicar en sus actas el sentido de la votación de los diputados en los dictámenes aprobados.

Posteriormente, la *XXXII Legislatura* (1929-1931) realizó una reforma constitucional, en 1929, mediante la cual se decretó que la Legislatura se renovarían en su totalidad cada cuatro años. Más adelante, la *XXXVIII Legislatura* (1950-1954) reformó nuevamente la constitución en 1950, para establecer que la Legislatura se renovarían en su totalidad cada tres años.

Se debe agregar que esta Legislatura reconoció a las mujeres el derecho a votar y ser votadas en las elecciones de Gobernador, diputados, ayuntamientos y jueces conciliadores, el 2 de abril de 1954 (REYES PASTRANA, 2019b, pág. 42).

Como resultado de lo anterior, la *XXXIX Legislatura* (1954-1957) fue la primera en integrar a su cuerpo colegiado a una mujer: Clara del Moral; quien, además, fue la primera mujer en ocupar la Presidencia de la Mesa Directiva y, en consecuencia, la primera en contestar al informe del gobernador (REYES PASTRANA, 2019a, pág. 491).

Más adelante, la *XLIV Legislatura* (1969-1972) fue la primera en dirigir un exhorto a las autoridades de gobierno. Además, incorporó la figura de Asesor de las comisiones legislativas y el Diario de Debates.

Por otra parte, la *XLV Legislatura* (1972-1975) se caracterizó por ser la primera en realizar comparecencias de servidores públicos con motivo de la glosa de un Informe de Gobierno. Se debe agregar que el 31 de enero de 1974, el congreso reformó la Constitución local para determinar que la Legislatura se integraría con diputados electos por sufragio directo y diputados de partido (REYES PASTRANA, 2019d, pág. 238).

De manera que la *XLVI Legislatura* (1975-1978) fue la primera en integrar en el colegio a diputados de partido, los cuales, posteriormente, serían denominados diputados de representación proporcional. Acorde con ello, esta Legislatura se integró por 24 diputados: 21 diputados de mayoría electos por los ciudadanos de cada Distrito y 3 diputados de Partido (REYES PASTRANA, 2019b, pág. 48).

Pasando directamente a la *LII Legislatura*, esta se inauguró el 5 de diciembre de 1993 y clausuró el 4 de diciembre de 1996, integrándose por 66 diputados: 40 de mayoría relativa y 26 electos por el principio de representación proporcional. Esta legislatura representa un parteaguas en la historia de las instituciones jurídicas del Estado de México, toda vez que tuvo a su cargo la gran reforma de la Constitución de 1917, expidió la segunda Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como su respectivo reglamento; del mismo modo promulgó el primer Código Electoral en la historia de la entidad (REYES PASTRANA, 2019a, pág. 592).

En primer lugar, el 27 de febrero de 1995 se expidió la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, la cual reformó la expedida el 31 de diciembre de 1917. Esta reforma implicó la reestructuración total de la de 1917, toda vez que desde su promulgación había sufrido 77 modificaciones, ya fuera para adecuarla a las circunstancias vigentes, o para armonizarla con las reformas a la Constitución federal. El resultado de estas modificaciones fue la existencia de un gran número de artículos *bis* y con literal, además de títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones derogadas, lo cual implicaba una difícil interpretación o citación de su contenido. De manera que, para corregir este problema de técnica legislativa, hubo que mejorar la sistematización de la codificación, dando un nuevo orden a su contenido, pero respetando la esencia de la original de 1917 (ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, 2001).

En segundo término, históricamente, el Poder Legislativo del Estado de México fue la institución encargada de para calificar las elecciones de Gobernador, diputados e integrantes de ayuntamientos, erigiéndose para tal propósito en Colegio Electoral. Fue en 1993 cuando el Congreso asumió por última vez esta facultad calificadora para encargarse del proceso electoral de diputados y ayuntamientos de aquel año. En contraste con lo anterior, la Constitución aun conserva para la Legislatura la facultad de constituirse en Colegio Electoral para designar Gobernador Interino o Sustituto

No fue sino hasta la promulgación del *Código Electoral del Estado de México* el 2 de marzo de 1996 que el proceso electoral, su calificación y la integración de la

Legislatura vieron la llegada de su actual era. La Constitución reformada y el nuevo Código Electoral establecieron 45 distritos electorales y 30 diputados de representación proporcional, dando un total de 75 diputados. Desapareció además la Comisión Estatal Electoral en la que intervenía el gobierno de la entidad, la cual tenía a su cargo organizar las elecciones locales; en su lugar se fundó el Instituto Electoral del Estado de México como un organismo público especializado en materia electoral, siendo el nuevo responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales (IEEM, 2019). La LIII Legislatura fue la primera en integrarse bajo el nuevo esquema electoral.

Como tercer y último punto, el 15 de septiembre de 1995, se expidieron la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México* y el *Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México*. La primera surge como resultado de la necesidad no solo de adecuarse a las circunstancias del momento, sino también para armonizar la organización del Poder Legislativo de conformidad con la reforma constitucional de 1995.

Para tal caso, la nueva ley contempla la integración e instalación de la asamblea, así como la intervención tanto del pleno como de la Diputación Permanente; igualmente contempla la ausencia de los diputados y su sustitución, la apertura y cierre de las sesiones, la previsión de la falta de quórum, los esquemas de votación, etc. Por otra parte, se establecen los diversos órganos de la Legislatura y cuya integración contempla la participación de las diversas expresiones políticas, pugnano así por el pluralismo en la conformación de la Mesa Directiva, la Diputación Permanente, la Gran Comisión, las comisiones legislativas y los comités; análogamente, se distinguen las comisiones de dictamen, comisiones especiales, comisiones jurisdiccionales y comités¹². No omito mencionar que la Ley norma con claridad tanto las etapas del proceso legislativo, como los requisitos esenciales de las iniciativas y proposiciones.

¹² Al respecto de los comités, es mi opinión que ni la Ley Orgánica o su Reglamento establecen una clara diferencia entre comisiones y comités respecto tanto en funciones como sus facultades.

CAPÍTULO II

CONCEPTOS FUNDAMENTALES, LA TEORÍA EN TORNO AL DERECHO PARLAMENTARIO Y EL DERECHO LEGISLATIVO

PRIMERA PARTE: El Derecho Parlamentario.

- 2.1.1. *¿Existe diferencia entre el Derecho Legislativo y el Derecho Parlamentario?—*
 2.1.2. *La etimología detrás del Parlamento.—2.1.3. Parlamento, congreso, asamblea, cámara y legislatura.—2.1.4. Ubicación del Derecho Parlamentario en la ciencia jurídica.—*
 2.1.5. *El Derecho Parlamentario.—2.1.6. Funciones del Parlamento.*

SEGUNDA PARTE: Las Labores Parlamentarias.

- 2.2.1. *La técnica legislativa.—2.2.2. Los asesores parlamentarios.—2.2.3. El servicio profesional de carrera o servicio parlamentario de carrera.*

PRIMERA PARTE EL DERECHO PARLAMENTARIO

En esta primera parte se abordarán los temas más relevantes que dan forma al Derecho Parlamentario, retomando el análisis que distintos autores hacen en la materia. Se analizarán definiciones y conceptos, de los cuales se rescatarán las principales características para proponer una definición propia que recoja de forma sistemática y sintética la teoría en torno al Derecho Parlamentario.

2.1.1. ¿EXISTE DIFERENCIA ENTRE EL DERECHO LEGISLATIVO Y EL DERECHO PARLAMENTARIO?

Hasta ahora, hemos considerado al Derecho Legislativo y al Derecho Parlamentario, si no como lo mismo, si como iguales; es decir: colocándolos como pares, en la misma posición. No obstante, y antes de continuar con un análisis teórico, es importante precisar si ambas disciplinas encarnan lo mismo o si existe alguna diferencia entre ellas.

En México, hace años tempranos, los juristas comenzaron su exploración en el campo del orden jurídico y teórico que rodean al Poder Legislativo, aquél encargado de la elaboración de las leyes de nuestro país, por lo que en un principio esta “naciente” disciplina o, mejor dicho, este nuevo estudio formal¹³, fue nombrado en México como Derecho Legislativo, en concordancia con el Poder de la Unión al que hacía referencia.

El punto de partida propuesto para este discernimiento está en las funciones del cuerpo que encarna al Poder Legislativo mexicano, que es el Honorable Congreso de la Unión; y aunque en páginas más adelantadas profundizaremos en el análisis de dichas funciones, vale aquí la pena mencionar algunas.

El congreso mexicano es el colegio de senadores y diputados cuyas atribuciones encuentran su origen en nuestra Constitución Política. Desde la educación básica, han enseñado a los mexicanos que, como dijimos antes, la función del Legislativo es la de crear leyes; sin embargo, esta afirmación, aunque cierta, es inexacta.

Si bien es cierto que la de crear leyes es, quizá, la facultad más importante del congreso, no es la única. Atribuyo esta confusión a que el derecho a iniciar leyes o decretos tiene para sí solo un artículo, el 71 constitucional, que reconoce a los diputados y senadores dicha competencia. Consideremos ahora el artículo 73, que faculta al congreso para admitir nuevas entidades federativas, declarar el estado de guerra, conceder amnistía por delitos, entre muchas otras. Por su parte el 74 constitucional habla de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, como lo son la supervisión de la Auditoría Superior de la Federación, ratificar el nombramiento del Presidente de la República o aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, etc. En tanto que el artículo 76 de la carta magna suscribe las facultades exclusivas del Senado: analizar la política exterior, designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o nombrar gobernadores provisionales, entre otras funciones.

Hasta aquí hemos visto someramente algunas facultades del congreso *hacia afuera*. Pero si observamos el artículo 77 de la constitución, nos percataremos que este encuadra algunas disposiciones *hacia adentro* respecto a su régimen interior; lo mismo ocurre con los artículos 52 y 56, sobre la integración de ambas cámaras; el

¹³ Recordemos el capítulo anterior sobre la historia de nuestra disciplina, la que, si bien en México no adoptaba una forma, ya albergaba un contenido muy dinámico y proactivo.

artículo 63 sobre el quórum para las sesiones; el 70 sobre el carácter de las resoluciones del congreso; o el 72, que habla del proceso legislativo ordinario.

Ahora bien, según la Real Academia Española, la palabra *legislativo*, es un adjetivo que proviene de *legislar*, que a su vez significa “dar, hacer o establecer leyes.”; hasta aquí, esta definición nos habla de facultades o funciones. Como dijimos anteriormente, nuestro punto de partida son las funciones que tocan al Congreso General y, como se advirtió, la creación de leyes no es la única función que posee el Poder Legislativo.

Por otro lado, la ciencia jurídica se divide para su estudio en diferentes disciplinas, las cuales engloban la formación, principios y funcionamiento de diversas áreas sociales, como lo son los ámbitos procesal, civil, administrativo, obligaciones, contratos, laboral, etc. En este sentido podemos decir que, al referirnos específicamente a una disciplina, estaríamos hablando del universo que la forma, ergo todas y hasta la última de sus funciones.

En consecuencia, cuando mencionamos *derecho legislativo* sí estamos haciendo referencia al parlamento, sin embargo, solo a una de sus funciones que es la de crear y reformar leyes. De lo anterior da patente el maestro Moisés OCHOA CAMPOS al definir al Derecho Legislativo como:

El conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo. Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa –en la que colabora el Poder Ejecutivo–, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se da el nombre específico de leyes (OCHOA CAMPOS, 1973, p. 60).

OCHOA CAMPOS fue de los primeros juristas en México en aventurarse a dar forma al derecho que engloba al Poder Legislativo. Si bien es cierto que ofreció una, en mi opinión, acertada definición, esta aun es incompleta o, mejor dicho, insuficiente para abarcar la complejidad del parlamento, toda vez que se centra exclusivamente en la función legislativa.

El Poder Legislativo concentra para sí diversas funciones como la fiscalización del gobierno, la representación política y popular, deliberaciones, procesos jurisdiccionales, entre muchos otros. De modo que emplear el término *Derecho Legislativo* para definir el área de nuestro estudio, nos resultaría en una limitación

severa, pues su definición sola deja fuera importantes aspectos referentes a los congresos, como lo son la organización y funcionamiento interno de las asambleas; ello sin mencionar que la función legislativa no es exclusiva de un congreso (SERNA DE LA GARZA, 1997, p. 2).

Ahora bien, aunque ofrecer una definición concreta no es el propósito de esta sección, sino de una más avanzado el presente capítulo, si es necesario ofrecer algún concepto que nos permita terminar de establecer la diferencia entre el Derecho Parlamentario y el Derecho Legislativo. De modo que citaremos al maestro José María SERNA DE LA GARZA:

El derecho parlamentario comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de las asambleas legislativas (parlamentos o congresos) de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios de sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que las integran (SERNA DE LA GARZA, 1997, p. 1).

Se puede observar que el Derecho Legislativo podría considerarse como la disciplina que estudia la facultad de dar, hacer o establecer leyes, lo cual es una función parlamentaria y, en países como México, también lo es del presidente de la República, los ciudadanos y las legislaturas locales. En contraste, el Derecho Parlamentario es una disciplina que estudia al parlamento en su conjunto, sus funciones, organización, integración, etc.

A modo de conclusión, es evidente que sí existe una importante diferencia entre ambas disciplinas. Así mismo, es importante puntualizar que el propósito de esta tesis es abordar la profesionalización de los equipos parlamentarios y sus integrantes (diputados, asesores y secretarios técnicos). En consecuencia y sin menoscabar el mérito del Derecho Legislativo y sus precursores, enfocaré mi análisis entorno a la disciplina del Derecho Parlamentario.

Si bien es cierto que acabamos de separar dos disciplinas, en el título del capítulo anterior, *El Legislativo y el Parlamentario, Una Vista al Pasado*, la connotación de *Legislativo* es correcta, toda vez que hicimos un análisis de la evolución organizativa y de funciones, entre otras cosas, de los parlamentos en el mundo, en nuestro país y en el Estado de México; al mismo tiempo que analizábamos la producción legislativa que el parlamento mexicano.

2.1.2. LA ETIMOLOGÍA DETRÁS DEL PARLAMENTO

No es sencillo encontrar información profunda relativa al origen de la palabra **parlamento**, sin embargo, los tratados que la contemplan hablan de orígenes latinos e incluso franceses. De modo tal que la palabra **parlamento** deriva de los vocablos latinos *parlare*, que significa **hablar**, y *parabolare* que quiere decir **disertar** y **discutir** (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 7); a su vez, del francés *parlament*, cuyo significado es **hablar** (BERLÍN VALENZUELA, 1997, p. 495).

De este modo, podemos decir que el parlamento es el espacio donde se habla, discute y toman decisiones.

2.1.3. PARLAMENTO, CONGRESO, ASAMBLEA, CÁMARA Y LEGISLATURA

Parlamento es la denominación generalmente aceptada y que se asigna a un cuerpo colegiado de carácter representativo, y según la región o el Estado del que se hable (BERLÍN VALENZUELA, 1997, p. 488) se le da una denominación específica. Así, si hablamos de España encontramos el Congreso de los Diputados; en Estados Unidos es la Cámara de Representantes; en Inglaterra es el Parlamento; en la Ciudad de México es Asamblea y en el Estado de México es Legislatura¹⁴. En México es el Congreso de la Unión, sin embargo, es importante señalar que un parlamento puede ser unicameral o bicameral; tal es el caso de nuestro país, donde encontramos una cámara alta o de senadores y una baja o de diputados, en lo que toca a nivel república; por otro lado, cuando volteamos la mirada a las entidades federativas vemos que todas cuentan con un parlamento propio del tipo unicameral, denominado Legislatura.

Javier OROZCO GÓMEZ definió al parlamento como la institución política donde se debate y delibera sobre la vida nacional; es el centro al que concurren las distintas corrientes ideológicas de una nación; es el espacio donde se encuentran representados los ideales e intereses del pueblo; es el seno de donde emanan las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad.

No obstante lo anterior y sin importar que la denominación de dicho colegio representativo cambie según el lugar donde ejerza, pues la esencia y el sentido se

¹⁴ Aunque coloquiales, también son correctas las denominaciones que se le da como Cámara Local o Congreso Local, entre otros.

encuentran ligados al género del parlamento, vale la pena analizar desde el enfoque etimológico el significado de las distintas variables del propio parlamento.

CONGRESO.— Viene de la palabra latina *congressus* (reunión), la que a su vez se deriva del verbo, *congrēdi* (ir juntos, congregarse). Éste último verbo latino está compuesto con el prefijo *con* (junto) y el verbo simple *gradi* (dar pasos, andar).

Así, podemos inferir que el Congreso es la reunión de hombres que, figurativamente, caminan con un sólo propósito, hacia un mismo fin.

ASAMBLEA.— Proviene del francés *assemblée* y hace referencia a una reunión de personas que toman decisiones sobre uno o varios temas. El término *assemblée*, por su parte, derivó del también francés *assembler*, con el significado de juntar, posiblemente una voz patrimonial originaria del latín *assimulare*, que significa juntamente.

De lo anterior podríamos definir a la asamblea como el grupo de hombres que reúne para tomar decisiones en conjunto.

LEGISLATURA.— Por su parte, esta especie del género parlamento, está compuesto por las voces latinas *lex* y *legis* (ley), y *latus* (llevado, producido); así mismo por el sufijo *-ura* que indica acción y resultado relacionado con, y actividad o el resultado de esta actividad.

De este modo se puede decir que la legislatura es el tiempo que permanece en funcionamiento el parlamento que produce leyes.

Como hemos visto, cada una de las acepciones anteriores concentra las mismas características: se trata de un grupo de personas que se reúne para discutir y tomar decisiones. Así, se puede afirmar que sin importar el nombre que se le dé a la institución parlamentaria o la variedad de funciones que desempeñe, la esencia de este órgano no se altera por la denominación que reciba (BERLÍN VALENZUELA, 1993, p. 22).

2.1.4. UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA CIENCIA JURÍDICA

La disciplina jurídica del Derecho Parlamentario es considerada como una relativamente nueva, lo que ha traído como consecuencia poca profundización en

su estudio, lo que a su vez ha hecho que pocos tratadistas dediquen parte de sus obras a ubicarla dentro de la ramificación de la ciencia jurídica.

No obstante, existen algunos que han hecho importantes esfuerzos al analizar y recoger precedentes que justifiquen la identificación formal y, por ende, su ubicación en el esquema de clasificación.

Como se hizo referencia, al ser una disciplina relativamente nueva (en comparación con otras que existen desde que existe el derecho, como lo es la rama civil), aún existe debate sobre cual es el lugar que ocupa el Derecho Parlamentario, no obstante, aquí se recogen dos autores que argumentan hábilmente la identificación de nuestra materia.

Desde que el *Derecho* es objeto de estudio por parte de los tratadistas, el intento por clasificar nuestra ciencia ha considerado sus diversos ámbitos, como lo son: el de aplicación, las materias específicas que aborda, y la intervención del Estado en su aplicación (BERLÍN VALENZUELA, 1993, p. 43). Y debido que no es mi intención en esta obra debatir sobre cuál de las distintas teorías de la clasificación del derecho es la correcta, si retomaré la que considero es la más clara para fines didácticos, así como para poder identificar fácilmente la ubicación del Derecho Parlamentario.

Efraín MOTO SALAZAR, en sus *Elementos de Derecho* nos ofrece un esquema de clasificación lo suficientemente claro para comenzar a abordar el tema de esta sección. Sin profundizar en la amplia ramificación, diremos que en la ruta del *derecho objetivo interno* encontramos las ramificaciones del *derecho público* y el *derecho privado*. Éste último es el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones de los particulares entre sí, y no es objeto de esta tesis. En tanto que el *derecho objetivo interno público*, o simplemente *derecho público* es, en palabras de MOTO SALAZAR, *el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones del Estado, como ente soberano, con los ciudadanos o con otros Estados* (MOTO SALAZAR, 2013, pp. 13-19).

Por otra parte, podemos recordar la doctrina de Ulpiano, según la cual el derecho público, de origen romano, es el que se ocupa de las cosas que conciernen a la *civitas*. Al efecto, podríamos decir que el derecho público funda su existencia en el análisis de la organización y actividad del Estado (BERLÍN VALENZUELA, 1993, p. 43).

Ahora bien, dentro de la clasificación del derecho público, encontramos diversas ramas de estudio, como lo son el *derecho administrativo*, el *derecho procesal*, el *derecho constitucional*, el *derecho penal*, el *derecho del trabajo*, entre otros, según el autor que se lea.

Quiero pronunciarme en este punto diciendo que no considero correcto colocar en el mismo rango al derecho procesal y el derecho administrativo con el constitucional. Fundo lo anterior diciendo que el *Derecho Constitucional* es el conjunto de disposiciones que rigen la constitución y organización del Estado; la constitución y funciones del gobierno de este; así como la organización, funcionamiento y relaciones de los diversos Poderes entre sí y con los particulares¹⁵. De modo que, si analizamos al derecho administrativo y al derecho procesal como reguladores cada uno de estos de la organización y funcionamiento de los poderes Ejecutivo y Judicial, respectivamente, concluiremos que ambos se derivan del Derecho Constitucional (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 3), debido a que cumplen con una de las características de este: la creación y organización de los poderes públicos de una nación, dotándolos de competencia (BERLÍN VALENZUELA, 1993, p. 44.).

Dicho lo anterior, podemos ver como se acota cada vez más la ubicación del Derecho Parlamentario en la clasificación de la ciencia jurídica. Si bien es cierto que muchos autores presentan a los derechos administrativo y procesal como derivados del Derecho Constitucional, en tanto que otros los colocan en el mismo rango entre sí dentro del ramaje del derecho objetivo interno público, ninguno contempla un espacio para el Derecho Parlamentario dentro de su clasificación, a decir de mis investigaciones. Con excepción de uno: Francisco BERLÍN VALENZUELA.

BERLÍN VALENZUELA, sin necesidad de esgrimir con otro autor, da por hecho que el Derecho Parlamentario es una rama del Derecho Constitucional por las mismas razones que expusimos hace apenas dos párrafos. De la mano, Bernardo BÁTIZ VÁZQUEZ emula el razonamiento de los maestros Gabino FRAGA y de HAURIUO, tratadistas del derecho administrativo, cuando estos incursionan en el terreno de la clasificación para determinar el sitio de la materia de su especialidad (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, p. 3); si bien es cierto que BÁTIZ no es tan atrevido como BERLÍN al dar por sentado desde un principio la ubicación del ramal parlamentario, sí reconoce en FRAGA un precursor de la clasificación del derecho público, y concluye que el Derecho Parlamentario queda posicionado dentro del Derecho Constitucional.

¹⁵ Definición elaborada a partir de las ofrecidas por los siguientes juristas:

BERLÍN VALENZUELA, F. (1993). *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 44.

GARCÍA MÁYNEZ, E. (1985). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Porrúa, p. 137.

MOTO SALAZAR, E. (2013). *Elementos de Derecho*. México: Porrúa, p. 17.

De este modo, al hablar de derecho público podemos pensar en el Derecho Constitucional y de cómo a su vez funda y organiza al Supremo Poder de la Unión, para cuyo ejercicio se divide en tres: el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Así, al referirnos al Derecho Parlamentario, podemos ubicarlo por debajo del Constitucional, pues este proyecta tanto principios como normas que regulan al Poder Legislativo. A razón de ello, observamos que la Carta Magna enmarca la constitución del Congreso de la Unión, sus funciones, los requisitos para ser diputado o senador, el proceso legislativo, facultades del Poder y de los representantes populares, el funcionamiento en pleno, comisiones y bancadas al interior de las cámaras, etcétera. Lo mismo ocurre en la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, la cual suscribe las bases aplicables a la Legislatura mexicana.

Por si lo anterior no fuera suficiente para justificar la ubicación del Derecho Parlamentario como derivado del Derecho Constitucional en la clasificación de la ciencia jurídica, recordemos lo planteado por el maestro Ignacio BURGOA:

(...) la comprensión didáctica del Derecho Constitucional debe abarcar todas las instituciones o materias que en la Constitución se encuentran normadas o previstas por modo fundamental o básico (...). (BURGOA, 1982, pp. 26-27)

En conclusión, diré que dentro de la clasificación de la ciencia jurídica se encuentra el tronco del derecho objetivo, del que se desprende el derecho interno, que a su vez clasifica al derecho público con la disciplina del Derecho Constitucional, del cual finalmente se deriva el Derecho Parlamentario. El Derecho Parlamentario es una disciplina jurídica de la clasificación del derecho objetivo interno público constitucional.

2.1.5. EL DERECHO PARLAMENTARIO

Quisiera comenzar el desarrollo de esta sección puntualizando una importante diferencia entre el *Derecho Parlamentario* y el *Parlamentarismo*; la primera es una rama del derecho objetivo interno público y constitucional, en tanto que la segunda es un modelo de organización política gubernamental. Comúnmente ambas acepciones son confundidas al momento de estudiar al parlamento y sus funciones. Es por ello por lo que estimo necesario señalar que el Derecho Parlamentario hace referencia a un conjunto de normas y principios que regulan el funcionamiento interno del

órgano colegiado en el que se deposita el Poder Legislativo de un Estado (BERLÍN VALENZUELA, 1993, p. 2). Por otro lado, el Parlamentarismo o Sistema Parlamentario es un régimen político contemporáneo en el cual la o las cámaras de representación popular tienen la última y decisiva palabra, predominando así sobre los otros poderes (DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, 1999, pág. 2)¹⁶.

Hecha esta salvedad, entremos en materia.

2.1.5.1. DEFINICIÓN DE DERECHO PARLAMENTARIO.— Cicerón decía que “*toda elucidación que la razón emprende acerca de algo, debe partir de una definición para que se entienda qué es aquello de que va a tratarse.*”

Hoy día, la bibliografía sobre el Derecho Parlamentario es numerosa y abundante, lo mismo que el resto de las fuentes de información en revistas, artículos, sitios web oficiales, etc. A continuación, analizaremos las definiciones ofrecidas por los autores de mayor reconocimiento en México, rescatando las principales características de aquellas para poder formular una definición propia de esta tesis.

Comenzando con BERLÍN VALENZUELA, adentra en el análisis de lo que denominó un *concepto restringido* y un *concepto amplio*. El primero es lo que hemos identificado como Derecho Legislativo en páginas anteriores; concepto que, según el autor, fue producto del entorno histórico, pues fue acuñado en un tiempo donde la sociedad no intervenía de forma activa como hoy lo hace. Dando como resultado que los parlamentos de comienzos del siglo XX se limitaban a la función legislativa.

BERLÍN VALENZUELA dice que para acuñar un *concepto amplio* que defina correctamente al Derecho que emana del parlamento moderno, es necesario considerar factores tales como las relaciones jurídicas o políticas que se dan en su seno, los principios y valores que el parlamento practica, así como las relaciones de este al interior y con los poderes del Estado (BERLÍN VALENZUELA, 1993, pág. 28).

Del mismo modo, nos recuerda la teoría tridimensional del derecho, la cual postula las tres dimensiones de la ciencia jurídica cuyo contenido es necesario para comprender de manera correcta el trasfondo del Derecho. Estas dimensiones son: la normativa, la sociológica y la axiológica. En consecuencia, dentro del Derecho Parlamentario, el tratadista identifica a esta trinidad, respectivamente, como las

¹⁶ Podemos recordar en este punto a la Constitución de Apatzingán, de la que hablábamos en el capítulo anterior, en la que se establecía de facto en México un régimen parlamentario, donde la asamblea predominaría sobre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

normas que rigen la actividad, organización y funcionamiento del parlamento, así como la producción de leyes; la interacción y relaciones entre las distintas fuerzas políticas y los estratos sociales que estas representan, siendo el parlamento el receptáculo de las demandas populares, así como la interacción de esta institución con los poderes públicos y la propia sociedad; y por último, el contenido valorativo e ideológico que inspira la acción política, y que le dan sentido y orientación, del mismo modo que hacen que el parlamento proyecte los propósitos que enlazan a los pueblos para su progreso y bienestar común (BERLÍN VALENZUELA, 1993, págs. 29-33).

Para BERLÍN VALENZUELA resulta de primordial interés la comprensión de la teoría tridimensional del derecho para definir al Derecho Parlamentario; ergo, le resulta vital fundar su definición en los tres elementos constituyentes de las disciplinas jurídicas. Acertadamente sentencia que la inserción de estas valoraciones clarificará el constructo mental del estudiante de la disciplina jurídica parlamentaria sobre los objetivos y la utilidad de esta materia.

De este modo, nuestro autor nos ofrece su concepto:

El Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como 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 (BERLÍN VALENZUELA, 1993, pág. 34).

Dando lugar a nuestro siguiente autor, toca a Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE ofrecer su definición al decir que *el Derecho Parlamentario es la parte, rama o sector del Derecho Constitucional que se refiere a la regulación de la organización, composición, privilegios y funciones de la institución representativa, así como a sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales (PEDROZA DE LA LLAVE, 1996, pág. 188).*

Por su parte, Bernardo BÁTIZ VÁZQUEZ comienza por hacer un análisis sencillo, para comenzar a profundizar poco a poco en la definición de la materia que hoy ocupa a esta obra. BÁTIZ VÁZQUEZ dice que la definición nominal del Derecho Parlamentario es el conjunto de normas jurídicas que se ocupan de regular las

relaciones que se dan en los parlamentos, lugares en los que se habla, se discute y se toman decisiones.

Así, BÁTIZ VÁZQUEZ comenta que el Derecho Parlamentario es un conjunto de reglas especificadas en leyes escritas o consagradas en la costumbre; del mismo modo, esta disciplina constitucional se integra por las relaciones derivadas de las leyes y también por las relaciones específicas y concretas que de estas normas se derivan. En este orden, el autor también determina que la materia u objeto de estudio es la organización o funcionamiento de las cámaras parlamentarias (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, pág. 8).

En consecuencia, el autor señala que el Derecho Parlamentario se encuentra dividido en una *parte orgánica*, en la medida que se ocupa de la organización del parlamento; y una *parte adjetiva* o *procesal* al ocuparse del funcionamiento del congreso.

Además, el autor también destaca la importancia de que para que el Derecho Parlamentario florezca, este debe desenvolverse en un Estado democrático de derecho, donde la ley se imponga a regido y regidores por igual y, en consecuencia, que la posibilidad de elegir libremente a los representantes populares dé al parlamento una real posibilidad de florecer.

En conclusión, BÁTIZ VÁZQUEZ propone su definición en estas palabras:

El Derecho Parlamentario pertenece al género del derecho público y que se distingue de otras normas de ese tronco, por sus diferencias específicas, esto es, que está constituido por el conjunto de normas jurídicas, que se ocupan de la organización del Poder Legislativo, de sus funciones y facultades y de los procedimientos que dicho poder debe cumplir para alcanzar sus fines (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, pág. 9).

Finalmente, quiero citar a uno de los autores más reconocidos en los albores del estudio de nuestra materia, el maestro Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, importante precursor del Derecho Parlamentario Español y punto de partida para muchos autores en México. El maestro SANTAOLALLA definió al Derecho Parlamentario como *el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas (SANTAOLALLA LÓPEZ, 1990).*

Hasta este punto hemos analizado varios conceptos que nos ofrecen un amplio criterio sobre el contenido de la materia. Debemos resaltar que la definición sobre Derecho Parlamentario debe basarse en la teoría tridimensional del derecho (dimensiones sociológica o fáctica, normativa y axiológica); del mismo modo es rescatable que nuestra disciplina es amplia, al contemplar tanto la organización como funcionamiento del parlamento, por lo que su definición debe dividirse en una parte orgánica y otra adjetiva o procesal.

De este modo, podemos comenzar nuestra definición diciendo que el Derecho Parlamentario se integra por normas jurídicas que regulan su organización, funcionamiento y procedimientos. Del mismo modo contempla las relaciones internas e interinstitucionales, refiriéndose las primeras a la coyuntura sociopolítica entre los grupos parlamentarios que se congregan en la asamblea; en tanto que la segunda es el papel que el Poder Legislativo juega frente al resto de los poderes de la Unión y la sociedad entera. Finalmente, esta disciplina establece los principios sobre los cuales se funda la existencia del parlamento y los fines que persigue, basados estos en los máximos sentires nacionales.

Luego de los análisis anteriores, podemos concluir que el **Derecho Parlamentario** es la rama del derecho constitucional que, con base en normas jurídicas y principios, regula la organización interna, el funcionamiento y los procedimientos de un parlamento, al mismo tiempo que institucionaliza las relaciones sociopolíticas entre las fracciones parlamentarias, así como la actividad del Poder Legislativo frente a los poderes de la Unión y la sociedad.

2.1.5.2. NATURALEZA DEL DERECHO PARLAMENTARIO.— El diccionario de la Real Academia Española indica que la palabra *naturaleza* se compone por los vocablos latinos *natural* y *eza*, cuyo significado es la esencia y propiedad característica de cada ser. Dicho lo anterior, hablar sobre la naturaleza del Derecho Parlamentario implica adentrarnos en lo más profundo de su tejido para averiguar cuál es la esencia o propiedad de esta disciplina que la distingue de las demás.

Al respecto, PEDROZA DE LA LLAVE y QUINTANA & CARREÑO nos hablan, por una parte, que el parlamentario es un derecho **cuasiconstitucional** a razón de que el Derecho Constitucional es el origen o emisor del Parlamentario, al tiempo que es también su destinatario (PEDROZA DE LA LLAVE, 2006, pág. 34). QUINTANA & CARREÑO profundizan un poco más al decir que son los actores dentro de la asamblea quienes acuerdan las *reglas del juego* sobre la labor legislativa y

parlamentaria, toda vez que sobre los hombros del Poder Legislativo recae la tarea de elaborar de producir el derecho que ha de dar forma al sistema, facultad que a su vez es dada por la propia Constitución. Así, nos recuerdan, *el Derecho Parlamentario es básicamente un Derecho de consenso* (QUINTANA VALTIERRA & CARREÑO GARCÍA, 2006, pág. 188).

Esto último da pié a la base de una segunda característica sobre la naturaleza de nuestra disciplina: el consenso. Nuevamente, el Diccionario de la R.A.E. define esta palabra como el *acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos*. Por lo que toca a la asamblea, en ella confluyen fuerzas políticas organizados en bancadas, fracciones o grupos parlamentarios, pertenecientes a su vez a un partido político, el cual, gracias al apoyo popular logra una representación dentro de la asamblea y, en teoría, se ve obligado a representar los intereses del sector social que ha expresado su confianza a través del voto.

De esta manera logramos vislumbrar la coyuntura que se presenta dentro de una asamblea, dentro de la cual existe una dinámica cuya naturaleza es la política. El Maestro Carlos Fayt entiende a la política como una forma de conducta humana, una actividad que se expresa en relaciones de poder, de mando y de obediencia; es decir, la técnica para adquirir, conservar y acrecentar el poder. Nos habla, pues, de la lucha por el poder; pero al mismo tiempo como la acción de gobernar, pues persigue la organización y dirección de la comunidad. Luego entonces, la política se convierte en el medio para alcanzar el fin, el cual es la institucionalización del poder.

Así pues, si entendemos a la política como el ejercicio del gobierno, tendremos como resultado aquella actividad que hace surgir los órganos, la organización y la distribución de las competencias dentro del Estado (BERLÍN VALENZUELA, 1993, pág. 58).

Ahora bien, hablábamos ya de que el consenso es la base de la segunda característica o propiedad del Derecho Parlamentario. Posteriormente nos referimos a la confluencia política tanto como la disputa por el poder, como el medio para lograr el fin institucional. Todo lo anterior corresponde a una disciplina jurídica denominada **Derecho Político**, nuestra segunda propiedad respecto a la naturaleza de nuestra disciplina.

QUINTANA & CARREÑO coinciden con el profesor español Jaime Guasp en que el Derecho Político es el que da forma al derecho público y sus derivados, puesta trata sobre la conformación de todas y cada una de las instituciones que dan forma al poder que el Estado ejerce. Así pues, para Guasp y sus partidarios, el parlamentario

no puede solo estudiarse desde la perspectiva constitucionalista, pues se ve restringido frente al Derecho Político.

Sin ánimos de entrar en debate sobre la jerarquía del derecho, y mucho menos de contradecir lo dicho en páginas anteriores respecto a la ubicación del Derecho Parlamentario en la ciencia jurídica, haré referencia a la reflexión que QUINTANA & CARREÑO hacen sobre la naturaleza de la disciplina cuando dicen que la jerarquía del Derecho Parlamentario y su lugar pierde importancia, pues el plano de discusión trasciende más bien a ámbitos competenciales (QUINTANA VALTIERRA & CARREÑO GARCÍA, 2006, pág. 188).

Hecha esta aclaración, El Derecho Político atiende una serie de problemas que atañen al Estado en su totalidad, por lo que no se pueden acotar a una sola disciplina. Así pues, el Político es un derecho que aglutina a diversos órganos de autoridad y sus ordenamientos, por lo que puede dar pie a otras disciplinas internas que ayudan a estructurar cuestiones como la designación de líderes o representantes a través del Derecho Electoral, por ejemplo.

A modo de conclusión podemos decir que la naturaleza del Derecho Parlamentario se basa en dos propiedades esenciales: una es que se trata de una disciplina cuasiconstitucional en tanto que es la derivación del Derecho Constitucional a la vez que éste es el fin de la operatividad del Parlamentario. La segunda propiedad es la política o el Derecho Político, como la confluencia institucional de las fuerzas, tanto para lograr un gobierno o su marco jurídico, como el de imponerse sobre los gobernados o destinatarios de la actividad gubernativa.

2.1.5.3. OBJETO DEL DERECHO PARLAMENTARIO.— Aunque corta, no debemos desestimar esta sección, pues cuando se habla del objeto de estudio se hace referencia a aquello que se desea saber o conocer acerca de un tema o situación; es, esencialmente, la profundización de la materia a través del fenómeno que le da origen.

Para determinar el objeto de estudio del Derecho Parlamentario, BERLÍN VALENZUELA recurre a la gnoseología, también llamada teoría del conocimiento, y que es la rama de la filosofía que estudia la naturaleza, el origen y los límites del conocimiento. Así, este autor determina que el objeto de estudio de la disciplina que ahora ocupa es *la comprensión de los aspectos esenciales que integran al parlamento, incluyendo no solo las cuestiones normativas, sino también los aspectos*

relacionados con su génesis, desarrollo, organización funcionamiento, tarea política que desempeña y procura mantener, así como los principios y valores que representa (BERLÍN VALENZUELA, 1993, pág. 35).

El propósito de esta tesis es plantear la profesionalización de los trabajos parlamentarios en la Legislatura del Estado de México. Es por ello que coincido en gran medida con el maestro BERLÍN VALENZUELA en la importancia de comprender el objeto de estudio del Derecho Parlamentario pues, de manera intrínseca, plantea que los trabajos derivados del estudio y ejercicio de esta disciplina son del tipo holístico al advertir que

el conocimiento de este derecho va más allá de lo que pueda representar el conjuntar una serie de datos sobre hechos y normas parlamentarias, con propósitos solamente informativos, pues lo importante, según lo parecíamos, es obtener de ellos el saber político, jurídico y axiológico para que puedan ser ordenados en sus principios y causas con el fin de obtener una mejor explicación, conforme a las ciencias del derecho (BERLÍN VALENZUELA, 1993, pág. 35).

Así es como podríamos adelantarnos a decir que comprender las bases tridimensionales de cada uno de los aspectos del objeto de estudio del Derecho Parlamentario, nos permitirá una visión más amplia y enriquecida sobre una buena dirección en los resultados de nuestros esfuerzos.

2.1.5.4. PRINCIPIOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.— El Diccionario de la Lengua Española nos ofrece varias definiciones sobre la palabra *principio*, una de ellas es el *punto que se considera como primero en una extensión o en una cosa*. Otra definición que parece acertada con esta sección es la de que un principio es la *base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia*. Hablando del estudio de las ciencias, nos dice los principios son *cada una de las primeras proposiciones o verdades fundamentales por donde se empiezan a estudiar las ciencias o las artes*. Adentrándose en la filosofía de las cosas, indica que un principio es la *norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta*.

Aristóteles hablaba de que en el estudio de las cosas existía un principio, el cual era el punto de partida de la travesía; así mismo, al final de esta, nos encontraríamos el fin, el cual es un principio igual de importante que el comienzo, pues se trataba del

motivo del viaje. El pensamiento aristotélico inspiró a las ideas escolásticas, las cuales enriquecieron lo aportado por el antiguo filósofo griego.

Para el estudio de las cosas, los escolásticos hablaron ya no de dos, sino de cuatro principios o causas de las cosas: en el extremo inicial la *causa eficiente*, en el centro las causas *material* y *formal* y en el extremo contrario al inicio la *causa final*. En consecuencia, estos principios nos ofrecen las principales preguntas que debemos hacernos en el estudio de las ciencias, toda vez que sus respuestas nos orientarán en el ejercicio de la misma. Así, las preguntas correspondientes a cada causa son: ¿cuál es el origen de algo?, ¿de qué está hecho?, ¿cuál es su forma? Y ¿para qué existe o cuál es su fin?

Se debe agregar que los principios preceden a las cosas y, a su vez, su sustento. En consecuencia, representan los cimientos de algo, sin los cuales, el edificio de ese algo se vendría abajo. Así pues, sin principios, nada puede sustentarse (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, pág. 100).

Hechas estas anotaciones, es posible decir que de los principios del Derecho Parlamentario son aquellos que dan sentido a la existencia de la materia y, por ende, al estudio de esta. De ahí que el maestro BÁTIZ VÁZQUEZ infiere que la causa material es el conjunto de preceptos o normas jurídicas que regulan la función parlamentaria o legislativa. Por lo que hace a la causa formal, son las características de las normas. Mientras que la causa eficiente se refiere al autor de la norma de derecho parlamentario; es decir, el legislador, sea este originario u ordinario. Por último, el autor habla que, de las cuatro causas, la final es la más importante, pues da justificación a la existencia del derecho parlamentario; en este sentido, para BÁTIZ VÁZQUEZ la causa final 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 colegiada, que sirvan para facilitar la convivencia de todos* (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, págs. 100-101).

Al respecto de la finalidad del Derecho Parlamentario, debo pronunciar-me insatisfecho por lo que dicta el maestro BÁTIZ VÁZQUEZ, ya que la finalidad que aluce es restringida, toda vez que se acota a la función legislativa del congreso. De modo que, para fines didácticos, coincido el propósito tradicional del derecho, que es el bien común, la justicia y la seguridad jurídica. Ello a razón de que las funciones de la asamblea parlamentaria, las cuales estudiaremos más adelante, son muchas y muy variadas, con propósitos distintos, pero que todas se encausan al final en el mismo sentido tradicional mencionado.

Entrando de lleno en materia, podemos encontrar una gama muy amplia de los principios que rigen a la disciplina materia de esta obra de grado. Así, encontramos los principios sustantivos, adjetivos, de orden, de resolución, entre otros.

Principios sustantivos.

Los principios sustantivos hacen referencia a la esencia fundamental de la materia y, en consecuencia, al fin último o propósito de la norma entendido como el valor social que persigue. Es de esta forma que BÁTIZ VÁZQUEZ identifica los siguientes principios sustantivos:

- a) ***Principio de representación.*** Originado por la imposibilidad de que la sociedad, hoy tan numerosa, pueda participar de manera directa en la deliberación y acuerdo de los asuntos de Estado, este principio contempla la existencia de representantes populares que actúan en nombre de quienes los han elegido. En consecuencia, los miembros del congreso deben actuar en beneficio y a nombre de otros; por lo tanto, las acciones de los representantes repercuten directamente en los representados.

Así, los representantes, investidos de libertad y voluntad propias están al servicio del representado y su actuación debe estar sujeta al beneficio de este. Dicha visión individual de la representación trasciende al Congreso debido a la agrupación de varios parlamentarios, lo que se traduce en que el Congreso es el representante del Estado o de la nación (Senado o Cámara de Diputados), según sea el caso y de acuerdo con lo consagrado en los artículos 40 y 41 constitucionales, en virtud de que el pueblo mexicano decide constituirse en una república representativa y que su soberanía se ejerce a través de los poderes de la Unión.

Sin embargo, es evidente que el principio de representación es eludido en la práctica, pues luego de que los votantes legitiman a sus representantes a través de la elección, estos se desentienden de sus electores, para trabajar en función del partido político o categoría social de la que forman parte. Ello se debe a que un parlamentario aislado y solo tendría pocas posibilidades de acción frente a varios conglomerados o bancadas organizadas. En consecuencia, esto se vuelve una práctica antiparlamentaria, pues es común ver como los representantes populares se someten a la disciplina de partidos o a la dirección de un coordinador (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, págs. 104-107).

- b) *Principio de libertad*. BÁTIZ VÁZQUEZ distingue dos sujetos que hacen ejercicio de este principio: por un lado, el parlamento como institución y, por el otro, los parlamentarios vistos de forma individual. Igualmente presenta tres niveles de la libertad, a saber: libre albedrío, libertad física y libertad jurídica (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, pág. 111). Es así como es posible comprender de forma sistematizada y organizada este principio.

Con respecto a los sujetos, la libertad de la institución del Congreso debe ser algo presupuestado jurídicamente, pues forma parte del principio de la división de poderes, presente en los Estados modernos. Esto significa que el cuerpo colegiado debe ejercer sus funciones sin permitir verse manipulado por fuerzas externas al Poder Legislativo, principalmente por el Ejecutivo. Lo cierto es que en la práctica es evidente la influencia que ejerce el titular de este último sobre el Congreso, por lo que este se reduce a cumplir con las formas y convertirse en un legitimador de la acción ejecutiva.

No obstante, el ejercicio de la libertad implica una responsabilidad, de ello que es menester que quienes discuten y toman decisiones al interior, los parlamentarios, lo hagan de manera responsable consultando e informándose de todos aquellos que forman parte de la opinión pública, de forma tal que tengan conocimiento de las diferentes perspectivas y sentires antes de tomar una decisión. En contraste, aún lo anterior, no es permisible perder la facultad y la libertad de tomar decisiones.

Por otra parte, y ya que como vimos páginas atrás, una asamblea existe debido a la congregación de individuos, los parlamentarios deben ser partícipes del principio de libertad; por lo que la autonomía de la asamblea se forma a su vez por la libertad de sus miembros. Es en este punto donde el autor habla de los niveles del principio en comento.

Así, el congresista debe contar con la libertad psicológica o capacidad interna de elegir entre las opciones que tiene frente a él. Esto es el libre albedrío. Simultáneamente, el legislador no puede ser objeto de coacción o amenaza alguna para tomar o no decisiones; esto último es lo que se identifica como la libertad física y la jurídica (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, pág. 113).

Respecto a la libertad jurídica, esta refiere que en el derecho escrito debe consagrarse y garantizarse la libertad de expresión, opinión, debate y voto. En otras palabras, la facultad que tiene el legislador de actuar conforme a derecho al tiempo que este protege su actuación.

De igual suerte, lo que toca a la libertad física implica que no exista una fuerza de hecho que actúe de forma real o amenazante sobre la determinación del congresista; esto es, que no exista una demostración de poder efectiva. Al respecto podemos diferenciar tres maniobras para coaccionar al legislador: una es por empleo de la fuerza física de un poder sobre el otro (fuerzas armadas, turbas o motines); otra es amenazar con truncar la carrera política del asambleísta; y finalmente, prometer continuidad o crecimiento a dicha carrera.

En contraste con lo anterior, el parlamentario puede sacrificar su libertad individual para comprometerse con la disciplina de su partido; esto responde a la necesidad de los grupos parlamentarios de conformar una unidad sólida ante la resolución de uno u otro asunto. Sin embargo, esta disciplina no debe, en ningún momento, impedir la libertad de los legisladores, por lo que la disciplina partidista debe atender a una causa socialmente valiosa (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, pág. 117).

- c) *Principio de información.* Este principio es más sencillo de explicar y se resume a la aseveración de que un buen trabajo, un trabajo eficaz y eficiente de parte del Poder Legislativo, está supeditado al correcto y efectivo acceso a la información. Lo anterior a razón de que para tomar las mejores decisiones es imprescindible contar con la información adecuada; de otro modo, la información errónea, incompleta o falsa deriva en una decisión equivocada que conllevaría problemas aún mayores.

BÁTIZ VÁZQUEZ dedica varios párrafos al monopolio de la información por parte del Poder Ejecutivo, disminuyendo la capacidad del Legislativo para tomar decisiones. El primero, disponiendo de la gran estructura burocrática, recursos humanos y financieros, se hace con mucha mayor facilidad de información que usa discrecionalmente para promover iniciativas, las cuales,

al pasar a un congreso con capacidades limitadas, son aprobadas sin mayor trámite o debate.

Del mismo modo, con recursos financieros y humanos a la disposición del Poder Ejecutivo, este tiene la capacidad de acudir a expertos o especialistas que trabajen en la creación de un proyecto parlamentario, generalmente con unidad de criterio (la del presidente) y con una evidente influencia política.

Es evidente que existe una desigualdad entre el Ejecutivo y el Legislativo, en cuanto a la capacidad de acceder a información, que pone en franca desventaja a este último. Como consecuencia, las asambleas que no cuentan con información eficiente y oportuna no logran ejercer plenamente su función como poder independiente y equilibrador del Ejecutivo.

Por lo anterior, se hace patente de la necesidad imperiosa de que los parlamentos deban contar con acceso garantizado a la información completa y verás para el correcto desenvolvimiento de sus funciones. Igualmente, contar con los recursos para hacerse del el apoyo técnico y asesoramiento necesarios que les permita, a su vez, encaminar adecuadamente el ejercicio de sus facultades.

Esto último encuentra su causa en la innegable realidad evidenciada por Tena Ramírez cuando dice que *los cuerpos legislativos nunca se han distinguido por la preparación y ecuanimidad que son indispensables para una buena labor legislativa*. Y es que si algo no podemos olvidar es que, en la realidad, los congresistas, antes que legisladores propiamente dicho, son representantes populares que, de una u otra forma, emanan de un estrato social al cual representan en sus costumbres, idiosincrasia, cultura, ignorancia o sabiduría, etc.

- d) **Principio de igualdad de los parlamentarios.** Que no es otra cosa que, en la convivencia y operatividad de los parlamentarios, estos sean tratados como pares, por lo que tienen las mismas obligaciones, prerrogativas y privilegios.

Quizá una de las cimentaciones de este principio es el reconocimiento de la convivencia inevitable de una gran multiplicidad de creencias, cultos, ideologías, perspectivas, etc., es decir, del pluralismo sobre el cual se funda

nuestra nación. Esto hace necesario que prevalezca el respeto y la aceptación por encima de las desigualdades, extrayendo lo mejor de cada comunidad para así enriquecer los trabajos que de dicha convivencia resulten.

De lo anterior se obvia la necesidad de establecer normas jurídicas garantes de la existencia, ejercicio y respeto de la igualdad, pues a partir de esta plataforma es que todos los involucrados pueden aportar y discutir ideas bajo las mismas condiciones, ergo, las mismas posibilidades.

Es en este sentido que el principio de igualdad toca a los parlamentarios de forma individual para colocarlos a todos en un mismo plano que posibilite un debate abierto, plural y respetuoso. “Un hombre un voto” es, quizá, la explicación más clara del fondo del principio parlamentario en comento; esto quiere decir que, sin importar el origen social, la ideología abanderada o el partido de procedencia, tanto la voz como el voto de cada uno de los legisladores es el mismo.

Más aún, el principio de igualdad se extiende hasta tocar otros dos aspectos importantes: su representación (los senadores son al Estado, como los diputados son a la nación) y que sin importar las funciones o responsabilidades que ejerzan al interior del parlamento, todos tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, pág. 126).

Las desigualdades reales, derivadas de cargos en la organización interna del Congreso, no deben producir desigualdad en el voto ni en las oportunidades de participación en el proceso. De esto último se entiende igualmente que todos los congresistas deben tener la misma oportunidad de ser votados a los cargos directivos y que dichas plazas deben ser temporales y rotativas.

Simultáneamente, los legisladores deben gozar de la misma posibilidad de acceder a la información, como ya se comentaba, y a los servicios de asesores y apoyo técnico de las cámaras a las que pertenecen.

No obstante lo último, es admisible la diferenciación entre los legisladores por la exigencia del cargo, cuando se trata por las tareas particulares que se asignan dentro de la organización de la cámara; es decir, no son lo mismo el

presidente de la Mesa Directiva, el presidente de la Junta de Coordinación Política y el presidente de alguna comisión legislativa.

Principios adjetivos.

Cuando hablamos integralmente de una materia jurídica, esta se sirve de dos ramas: una es la sustantiva, la que establece el deber ser de las cosas, así como sus causas y consecuencias; por lo que dan sentido y contenido al orden jurídico. Pero para llegar al propósito establecido por las normas sustantivas u objetivas, es necesario recorrer un camino dotado de certeza jurídica, que señale con claridad el proceso a seguir para alcanzar los fines; dicho proceso es la segunda rama jurídica: la adjetiva o procesal.

De modo que el maestro Bernardo BÁTIZ VÁZQUEZ señala que los principios adjetivos o procesales del Derecho Parlamentario son *aquellos principios que dan contenido a las normas que rigen los distintos momentos o etapas que deben sucederse para conseguir, como resultado final, la toma de decisión en un Congreso o Parlamento* (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, pág. 131).

Lo anterior a razón de que el parlamento es un colegio cuyas decisiones se toman por consenso de la mayoría; y al hablar de varios individuos involucrados, necesariamente se infiere un camino complejo de cruzar debido al encuentro de ideas, creencias o propuestas. De ahí la necesidad de establecer los actos necesarios a sucederse para llegar a la votación que dará lugar a la decisión final del congreso.

Por tanto, los principios adjetivos son los requisitos que cuidarse con el objeto de que los trabajos parlamentarios se conduzcan en orden, con eficacia y a tiempo. De ahí que podamos entender a los principios adjetivos como los instrumentales de los sustantivos (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, pág. 128).

Si bien es cierto que el hombre, sus intereses e ideario, se presta a arrebatos que causen debates acalorados y apasionados, ello no puede, en ningún momento, ser causa para perder el orden; pues de lo contrario habría caos que impediría tomar decisiones acertadas o que orillen, por flojera o amenazas, a tomar resoluciones incorrectas. Claro y, por supuesto, este orden no debe coartar la libertad del legislador.

Por consiguiente, estos principios fincan las bases normativas a seguir en el procedimiento parlamentario: orden, forma de deliberar, quórum necesario, formas de votación y de cómputo, establecer mayorías, aseguramiento tanto del recinto como de sus asistentes, etc. (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, pág. 130)

- a) *Principio de orden.* Desde la perspectiva de BÁTIZ VÁZQUEZ, el principio de orden tiene dos enfoques. Uno es acerca de la jerarquía, administración de tiempos, lugares y funciones; esto es que hay orden cuando las personas y las cosas están en el lugar esperado, ejecutando las acciones esperadas. Por otro lado, el segundo enfoque gira entorno a la secuencia lógica de acciones o actividades cuyo orden dan lugar a un resultado esperado; en cuanto al parlamento se refiere, este resultado final es la toma de decisiones colectivas (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, pág. 131).

Es acertado decir que el principio de orden es el contrapeso del de libertad, que no es lo mismo que su antónimo o antagonico. El propósito del orden es evitar el caos, pues es el seguro y la condición de la libertad. Si no se establecieran reglas mínimas de orden, la libertad de los parlamentarios no tendría lugar, pues no podría ser ejercida. En este orden de ideas se infiere que es preciso equilibrar el orden y la libertad: establecer el orden necesario para garantizar el funcionamiento de un congreso, al mismo tiempo que se garantiza la libertad de los congresistas para actuar y desenvolverse.

El principio de libertad hace referencia a la organización existente entre los miembros de la asamblea para desempeñar sus funciones y lograr trabajar de manera conjunta. BÁTIZ VÁZQUEZ nos deja ver que a través de la articulación de lo que llama *agrupaciones intermedias*, es que lo que permite la fluidez de los trabajos parlamentarios. Así, encontramos tres agrupaciones: por bancadas, grupos o fracciones parlamentarias, de acuerdo con la filiación partidista de los parlamentarios; por entidades geográficas¹⁷, en la que suelen subdividirse las bancadas; y por requerimientos de trabajo legislativo, como lo son por comisiones y comités.

No podemos dejar de lado que el principio de orden es del tipo procesal o adjetivo y, en este sentido, debe enmarcar al proceso que debe seguirse para la elaboración de los trabajos propiamente legislativos, como lo es la aprobación de una ley o reformas a esta. En consecuencia, recordamos las etapas del proceso legislativo que el maestro Eduardo GARCÍA MÁYNEZ expuso: discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la

¹⁷ Cuando trata de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, algunos grupos parlamentarios se subdividen en entidades federativas, nombrando coordinadores por cada una, y cada agrupación busca representar los intereses de los habitantes de una entidad en particular.

vigencia. Más aún, este principio también abarca el orden en comisiones o en pleno, para las discusiones y votaciones, así como la sanción o veto de un proyecto legislativo por parte del Poder Ejecutivo.

- b) *Principio de resolución mayoritaria.* En pocas palabras, este principio engloba el hecho de que, para la toma de decisiones en el congreso, se llevan a cabo votaciones en las que la opción u opinión con más apoyo es la que prevalece. Este principio surge del deber que tiene el congreso de tomar acuerdos y de lo complejo que esto resulta por el encuentro tan plural de voluntades, muchas veces confrontadas unas con otras; de todo esto, debe surgir la voluntad colectiva (BÁTIZ VÁZQUEZ, 1999, pág. 143). Es así como surgen los sistemas de votación, con los cuales se expresa de manera clara y ordenada la opinión de los asambleístas en torno al tema en cuestión sobre el cual el congreso debe tomar un acuerdo.

De lo anterior se infiere que la toma de decisiones al interior de los parlamentos es democrática, acepción que se compone de múltiples vertientes, pero para el Derecho Parlamentario, la acepción que nos ocupa es aquella en la que los actores del sistema democrático son reconocidos por la ley con libertad e igualdad para ejercer sus derechos civiles y políticos, con los cuales tiene lugar la participación a partir de la que se toman decisiones basándose en la opinión mayoritaria. Sin embargo, no quisiera que el lector olvidara que la democracia no solo es la prevalencia de la decisión de la mayoría, sino también el respeto de los derechos de la minoría.

2.1.5.5. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.— Una característica es aquello que distingue o particulariza a una persona o cosa. En este sentido, las características de la materia que hoy ocupa a esta obra de grado son las que van a distinguir la personalidad de esta rama de las otras. Es así como Juan Carlos CERVANTES GÓMEZ dice que el Derecho Parlamentario se particulariza por ser un derecho políticamente comprometido, discontinuo, de producción interna, producto del consenso y revisable o controlable (CERVANTES GÓMEZ, 2012, pág. 11).

- a) *Derecho políticamente comprometido.* Esto es porque su existencia tiene lugar en regímenes democráticos donde los ciudadanos se ven representados

en un Parlamento elegido libremente; pues es a través de la democracia abierta que se desarrolla el estudio del fenómeno denominado *frenos y contrapesos*, gracias al cual se logra la concordia de los conflictos sociales que, por mediación de los partidos políticos, se encuentran representados en el Parlamento.

- b) **Flexibilidad.** Esto se origina debido al cambio de circunstancias y la posible ausencia de regulación necesaria que al efecto se requiere, por lo que es imperiosa una respuesta rápida de parte de los órganos parlamentarios. Por tanto, la flexibilidad se hace manifiesta en la forma de producción del Derecho donde, debemos recordar, en muchas ocasiones los usos y costumbres prevalecen por su idoneidad y se transforman en norma positivizada.
- c) **Producción interna.** Esta es una característica muy importante y se encuentra estrechamente relacionada con QUINTANA & CARREÑO cuando los citó acerca de la naturaleza del Derecho Parlamentario como una disciplina jurídica autónoma. Ahora bien, esta característica circunscribe la libertad de procedimiento y jurisdicción con la que opera el Derecho Parlamentario; visto de otro modo, esta rama de la ciencia jurídica crea un ordenamiento jurídico propio y diferente del general. Sobre esta línea, podría asemejarlo a una organización privada o corporación, la cual se autogobierna y crea para sí sus propias reglas.
- d) **Discontinuidad.** Similar a la concepción contractualista, este principio implica una vigencia establecida en el tiempo, la cual comienza al inicio de una legislatura y acaba con el término de esta. Es decir que los acuerdos tomados durante este periodo obligan a los legisladores involucrados, más no a sus sucesores. Quisiera hacer dos anotaciones al respecto: la primera es que, si bien es cierto que las reformas a los ordenamientos jurídicos que regulan la vida de los congresos en México son de observancia obligatoria hasta la llegada de una nueva disposición, también es cierto que al inicio de cada legislatura es común que el cuerpo colegiado lleve a cabo reformas a las reglas del juego que está por comenzar. El segundo comentario es sobre los puntos de acuerdo tomados ya sea por el pleno de la asamblea o por la Junta de Coordinación Política¹⁸.

¹⁸ Al respecto puedo recordar dos situaciones muy recientes. En el año 2017, la Junta de Coordinación Política de la LXIII Legislatura federal acordó la realización anual del Parlamento Juvenil de México, sin embargo, es un acuerdo que solo obligó a los diputados integrantes de la

- e) *Producto del consenso*. Esto es que el orden jurídico emanado del parlamento, ya sea para su organización interior y funcionamiento, o para la observancia general al exterior, debe ser la expresión de la autonomía normativa de las Cámaras y, por ende, de sus integrantes; lo anterior implica, de forma inseparable, que cualquier resolución debe ser el fruto del acuerdo de la mayoría.
- f) *Revisable*. Esta característica surge como resultado del desarrollo y avance en materia de justicia constitucional, y dice que cualquier norma que genere el congreso puede y debe ser objeto de control jurisdiccional por parte del órgano de control constitucional, con el fin de cerciorar su concordancia por lo establecido en la Constitución.

2.1.5.6. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO.— Las fuentes del derecho son los medios, formas y elementos de los cuales surgen las normas jurídicas, cuya distinta jerarquía, realidades sociales, antecedentes históricos e ideologías son en ocasiones la base para la creación de un cuerpo normativo (BERLÍN VALENZUELA, 1993, pág. 68).

Es preciso recordar que las fuentes tradicionales desde las cuales la ciencia jurídica extrae su contenido son tres: formales, reales e históricas. Las fuentes formales son los procesos a través de los cuales se manifiestan las normas jurídicas; las fuentes reales son los distintos elementos o datos políticos, económicos, sociológicos, culturales, etc., que determinan la sustancia de las normas jurídicas. Por su parte, las fuentes históricas son los documentos e inclusive hechos ya pasados, que no son vigentes, pero desde los cuales podría tomarse alguna base para positivizar al derecho.

mencionada legislatura, por lo que la actual Cámara de Diputados de la LXIV no ha realizado a la fecha un evento similar.

El otro evento a recordar es el acuerdo tomado en septiembre de 2018 por la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura del Estado de México y ratificada por el pleno, mediante el cual los grupos parlamentarios acordaron prescindir del Programa de Apoyo Comunitario que ofrecía el Gobierno del Estado de México para las gestiones parlamentarias. Al respecto, la futura LXI Legislatura no se encuentra vinculada con el acuerdo en comento, por lo que podrían volver a disponer de los recursos mencionados.

Por su parte, el tratadista Francisco BERLÍN VALENZUELA retoma la teoría tridimensional del derecho para clasificar a las fuentes del Derecho Parlamentario de la siguiente manera:

- a) *Fuentes de dimensión normativa*: constitución política jurídica del Estado, legislación ordinaria, legislación de las entidades federativas, reglamentos parlamentarios, acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos.
- b) *Fuentes de dimensión sociológica*: usos, prácticas y precedentes; jurisprudencia parlamentaria, costumbres y convenciones parlamentarias y acuerdos de los grupos parlamentarios.
- c) *Fuentes de dimensión axiológica*: régimen político, principios políticos fundamentales, jurisprudencia constitucional y ordinaria, y el derecho parlamentario comparado.

Como es de apreciarse, se han recogido dos formas de clasificar al derecho: una tradicional y la otra tridimensional. Ambas, sin embargo, contemplan las mismas fuentes nominales y las tratan desde diferentes enfoques. Por esta razón, en esta tesis utilizaré ambas clasificaciones.

Fuentes formales.

Las fuentes formales del Derecho Parlamentario son, en términos generales, el proceso legislativo (incluyendo los procedimientos relativos a la regulación interna del Congreso), la práctica parlamentaria, así como todas aquellas disposiciones normativas que rigen a los congresos respectivos y a cada una de sus cámaras (CAMACHO QUIROZ, 2018, pág. 152).

Como fuentes formales se encuentran las siguientes:

- a) Normas constitucionales.
- b) Leyes constitucionales, en el sentido de que desarrollan o reglamentan disposiciones de la Carta Magna.
- c) Leyes ordinarias que contienen disposiciones que involucran la participación de las asambleas o de cualquiera de sus cámaras.
- d) Normas jurídicas para regular la organización y funcionamiento internos de cada una de las cámaras, sustentada en la facultad que les la Constitución.
- e) Acuerdos parlamentarios que son las normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos.
- f) Normas acordadas por los grupos parlamentarios para su organización interna y para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con los estatutos

del partido político de su militancia, y las disposiciones reglamentarias de cada cámara.

- g) Acuerdos de los órganos de gobierno en cada cámara.

Fuentes materiales o reales.

Las fuentes materiales son los eventos que se presentan en una época y lugar determinados, y los factores políticos, económicos, sociales, culturales, etcétera, que influyen en ellos, y la manera en que interactúan, y condicionan el sentido, alcance y contenido de las disposiciones que se transforman en norma positiva (CAMACHO QUIROZ, 2018, pág. 152).

Particularmente en la Legislatura del Estado de México, una serie de acontecimientos que provocaron se reformara el Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México fue el largo tiempo que ocupaban los diputados para presentar iniciativas con proyecto de decreto, proposiciones con punto de acuerdo, dictámenes de comisiones o comités, entre otros documentos parlamentarios; lo cual, a su vez, alargaba las sesiones deliberantes de manera exhaustiva e inclusive innecesaria. Finalmente, el 11 de abril de 2019, el congreso local reformó los artículos 68, 69, 81 y 100 de dicho ordenamiento para que las presentaciones en tribuna no se prolongaran más allá de diez minutos.

Fuentes históricas.

Las fuentes históricas son las disposiciones jurídicas que rigieron en un sitio y tiempo determinados, fundamentalmente las de nuestro país, y que, en un momento dado, permiten comprender la manera en que las sociedades se han regido y han regulado las relaciones entre las autoridades que ejercen el poder político (CAMACHO QUIROZ, 2018, pág. 152). Las fuentes históricas del Derecho Parlamentario en México son, pues:

- a) Las constituciones que estuvieron en vigor antes de 1917.
- b) Disposiciones de la constitucionales de 1917 que perdieron su vigencia por una reforma posterior.
- c) Las leyes, los reglamentos y ordenamientos que rigieron al país y especialmente al Congreso, antes de que fueran abrogados o derogados por los ordenamientos vigentes.

Fuentes del Derecho Parlamentario en el Estado de México.

Cabe señalar que, en la práctica parlamentaria, nuestra disciplina cuenta con fuentes específicas y precisas en nuestra entidad, además, por supuesto, de las mencionadas

anteriormente. El Poder Legislativo del Estado de México cuenta con las siguientes fuentes formales de derecho:

- a) *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. En ella se establece la división de poderes y su conformación en los artículos 34 y 35; en tanto que el 38 se indica que el ejercicio del Poder Legislativo se deposite en una asamblea denominada Legislatura del Estado. Por lo demás, es el Capítulo II del Título Cuarto que trata todo lo relacionado con el congreso mexiquense.
- b) *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*. Toda vez que la asamblea del estado es una soberanía, esta tiene la facultad de regularse a sí misma sin otra limitante que las constituciones local y federal; razón por la cual esta Ley tiene la particularidad de no necesitar la promulgación del Titular del Ejecutivo, de modo que no está sujeta al veto. La Ley Orgánica pone en el centro de su contenido la pluralidad democrática, establece los caminos para la práctica parlamentaria, precisa procedimientos y establece los órganos que integran a la Legislatura; así mismo, establece lo que se consideraría el estatuto parlamentario para los diputados.
- c) *Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*. Este Reglamento, al derivarse de la Ley Orgánica, también es expedido por la legislatura sin la necesidad de consultar al gobernador. Tiene como propósito regular la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.
- d) *Ley de Fiscalización Superior del Estado de México*. Esta ley tiene el propósito de brindar un órgano fortalecido en materia de fiscalización a cargo de la Legislatura, a través del cual se supervise el correcto ejercicio de los fondos públicos y brinde certeza y garantía a la ciudadanía sobre el desino de sus impuestos. En este sentido, esta Ley busca regular de manera más eficiente, transparente y oportuna la revisión y fiscalización de la gestión financiera de los poderes públicos, los municipios y los órganos autónomos.

2.1.6. FUNCIONES DEL PARLAMENTO

Debido a que el parlamento es un órgano político colegiado, ostenta un carácter representativo, por lo que, además, en él recaen funciones indispensables en la dirección de la vida pública de un país. En este sentido, la de crear o reformar leyes no es la única función que ejerce, pues a esta se suman otras tales como la de ejercer un control sobre altos funcionarios o ser un contrapeso del Poder Ejecutivo, entre otras según la constitución y el sistema político que se estudie.

Como se estudió en el capítulo pasado, la función primitiva del parlamento fue la representativa, no obstante, con el devenir de los siglos, esta institución fue adquiriendo una facultad presupuestaria para conseguir recursos que depositar en el Tesoro Público; cabe mencionar que el parlamento se vio en la necesidad de fortalecerse para limitar el poder real que el monarca ejercía y evitar así los abusos que ello contraía, lo cual devino en otras funciones como la legislativa o la fiscalizadora (BERLÍN VALENZUELA, y otros, 1997, pág. 321).

Hecha este inicio, es necesario agregar que el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* define a la palabra “Función” como:

[...] [La] *acción propia de una persona, órgano o mecanismo; [...] en el campo de las ciencias sociales, [...] es la puesta en práctica continuada de unas actividades que se consideran valiosas y pueden, y aun deben, ser proseguidas de modo sucesivo por tiempo indefinido. La función es la realización sucesiva de una serie de fines análogos.* (BERLÍN VALENZUELA, y otros, 1997, ág. 273)

Por otra parte, el funcionalismo juega un papel importante en el estudio de las funciones parlamentarias, en primer lugar, debido a que permite estudiar sobre la adaptabilidad de las instituciones a las funciones conferidas; por lo que estas últimas implican una relación simbiótica entre la vida social y orgánica, es decir, la función surge a partir de la necesidad que se pretende satisfacer. Así pues, necesidad y función están estrechamente unidas a razón de que la última tendrá lugar en tanto exista una necesidad que atender. De modo que las funciones son las contribuciones que las instituciones hacen para procurar, conservar y contribuir a la estructura social (CAMACHO QUIROZ, 2018, pág. 112).

Ahora bien, como se mencionó, debido a que el funcionalismo estudia el desarrollo institucional en cuanto a sus funciones y la relación de estas con las necesidades sociales, es importante considerar que la sociedad se caracteriza por ser un ente en constante transformación, por lo que las funciones que satisfacen las necesidades deben evolucionar para contribuir a la vigencia de las instituciones. De lo anterior se deriva que, a lo largo de la historia, las funciones que tienen los parlamentos no solo se han incrementado, sino que se han vuelto cada vez más amplias o complejas. Así mismo, parte del basamento de estas transformaciones lo encontramos en el hecho de que los congresos son órganos colegiados representativos, cuya conformación refleja la complejidad de la sociedad.

La representación popular, así como la convergencia de intereses, ideologías y necesidades, hacen de la labor parlamentaria una muy compleja, pues los congresos son los depositarios de la soberanía de una nación, lo que les consagra tanto el derecho como el deber de intervenir en la conducción de los asuntos públicos (CAMACHO QUIROZ, 2018, pág. 113). De modo que para que el congreso pueda intervenir acertada y eficientemente en la vida pública de un Estado, las funciones que ejerza deberán ser tan complejas y variadas como las necesidades reflejadas en el seno de la asamblea.

Ahora bien, antes de comenzar con la lista de las funciones parlamentarias, es menester recordar que la presente Tesis se enfoca en la Legislatura del Estado de México, por lo que hay que puntualizar que, en estricto sentido, las funciones de esta y las del Congreso de la Unión son distintas en su modo de ejecución o dirección; no obstante que, en *lato sensu*, en esencia, tienen tanto el mismo origen como propósito. Hecha esta salvedad, en seguida se enlistarán las funciones que el Doctor César CAMACHO QUIROZ hace en su libro *El Poder Legislativo Mexicano Tomo II*¹⁹.

2.1.6.1. LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA.— Al respecto de esta función, quisiera recordar lo dicho en el capítulo pasado, las palabras del presidente de Estados Unidos, James Madison, al decir que la asamblea es “*lo bastante numerosa para sentir todas las pasiones que obran sobre una multitud, pero no tan numerosa como para no poder dedicar a los objetos de sus pasiones los medios que la razón prescribe...*”

La función representativa es la base y prima del quehacer parlamentario, partiendo del hecho de que la soberanía recae en el pueblo y que este la ejerce a través de los Poderes de la Unión. No obstante, y retomando lo dicho por Madison, la sociedad en su conjunto no puede participar directamente en las deliberaciones, por lo que es necesario delegar a unos cuantos su representación. “Representar” quiere decir sustituir a uno o hacer sus veces, por lo que un representante debe hacer las veces de sus representados según sus intereses y aspiraciones.

Esta función surge de la necesidad de que, al no haber una representación legítima ni cercana consciente y empática de las carencias sociales, la ciudadanía comenzó a exigir se le permitiera una mayor intervención en la toma de decisiones, para construir de manera conjunta el gobierno que elija, así como el reconocimiento de igualdad entre ellos ante la ley.

¹⁹ Págs. 113-151

Al ser un individuo en quien recae la representación de un grupo mucho mayor de miles, cientos de miles e incluso de millones, el parlamento representa la pluralidad de la estructura social, así como sus opiniones políticas, creencias y valores. Como resultado de ello, las asambleas no solamente son portavoces, sino también receptor y canalizador de las demandas e iniciativas de la ciudadanía.

De lo anterior se infiere que los representantes populares deben guiar sus labores en pro del bienestar común de la gente cuyos intereses promueven, por lo que son responsables de integrar un entramado jurídico e institucional que responda a las necesidades de la sociedad y, en consecuencia, le permita lograr sus objetivos, desarrollarse y mejorar su calidad de vida.

2.1.6.2. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.— La actividad legislativa a cargo de los parlamentos²⁰, se refleja al momento de elaborar normas jurídicas que surgen a partir del diálogo y el debate, de un proceso tanto legislativo como político en el que tienen lugar diversas expresiones partidistas, sindicales, sector privado o social, etc.

Esta función encuentra su origen en la necesidad de proporcionar reglas claras a la sociedad, en otras palabras, brindar seguridad y certeza jurídicas. Así pues, es preciso que los productos legislativos sean plasmados de forma breve, clara, precisa y coherente.

Es importante resaltar que la creación o modificación del orden jurídico exige un procedimiento claro, en el que intervienen distintas fuerzas, de modo que se dé vigencia a lo que alguna vez se plasmó en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 y que nuevamente invocamos: “*la Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente, o a través de sus representantes, a su formación. Debe ser igual para todos, tanto si los protege como si los castiga.*”

2.1.6.3. LA FUNCIÓN FINANCIERA.— Aunque breve de explicar, es muy importante, ya que involucra los grandes aspectos del erario público y, en consecuencia, de la economía nacional. La función financiera hace referencia al tratamiento del paquete económico, el cual es el *conjunto de proyectos legislativos que*

²⁰ Recordemos que el Poder Legislativo no es el único facultado para expedir normas jurídicas; lo son también el Poder Ejecutivo a través de la expedición de reglamentos, por ejemplo; así como el Poder Judicial al dictar jurisprudencia.

[se] presenta [...] cada año fiscal, para su análisis y aprobación, en materia de Política Hacendaria, Ingresos y Egresos; y que sirven para el funcionamiento y operación de la gestión gubernamental²¹. Así pues, el paquete económico se compone de una ley de ingresos y un proyecto de presupuesto de egresos.

Habría que recordar que esta es una de las funciones que ha evolucionado y ampliando, pues no solo se trata de la aprobación de un paquete económico, sino también de la supervisión que hace el parlamento sobre el ejercicio de los recursos, esto es, la forma en la que se ejerce el gasto público y si este se hace conforme a lo establecido en el plan de ingresos. Esta es una función de control y se le conoce como función fiscalizadora, la cual es complementaria de la función financiera.

La necesidad que busca subsanar es, como se dijo antes, quitar el poder real que, mediante el ejercicio del tesoro público, ejercía antes una sola persona o agrupación; además también, la de garantizar una estabilidad económica a través del correcto ejercicio del dinero contribuido por la sociedad.

2.1.6.4. LA FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO.— Esta función parte del principio democrático de la división de poderes y, por ende, del necesario equilibrio entre ellos; es así que se hace latente la necesidad de establecer frenos y contrapesos que impidan un ilimitado o irresponsable ejercicio del servicio público. De ahí se infiere que, para efectos de esta función, el control va dirigido tanto a restringir como limitar al poder político desde el parlamento.

En México y sus estados, si bien es cierto que el Congreso ejerce control sobre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, la presente función se ve acentuada cuando se aplica sobre este último. Al respecto, interesa la inspección, fiscalización, comprobación y revisión que desde el Congreso de la Unión se hace hacia la Presidencia de la República y, por otro lado, las legislaturas locales hacen sobre el titular del ejecutivo estatal correspondiente.

Así pues, se puede concluir que la función de control atribuible a las asambleas persigue evitar que los otros poderes, principalmente el Ejecutivo, puedan abusar de sus facultades, cayendo en el exceso y perjuicio de la Unión y sus habitantes.

²¹ Sistema de información legislativa, voz: paquete económico. Consultado el 6 de octubre de 2019 en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=174>

A modo de colofón, se enuncian distintas acciones que desde el parlamento se hacen para ejercitar la función de control:

- a) Juicio político.
- b) El informe del Ejecutivo sobre el estado que guarda la administración y las comparecencias ante la asamblea que de aquél se derivan.
- c) Comisiones de investigación.
- d) Nombramientos y ratificaciones.
- e) Desaparición de los poderes de los estados, para el caso del Congreso de la Unión; en tanto que a la Legislatura del Estado de México compete la desaparición de ayuntamientos.

2.1.6.5. LA FUNCIÓN DE CONTROL ECONÓMICO.— Como se mencionó anteriormente, una de las funciones del parlamento es la financiera, la cual faculta al congreso deliberar sobre la recaudación de impuestos y la aplicación del dinero habido en la tesorería. Aunado a ello, viene la función complementaria de control económico o fiscalización, la cual supone la observancia desde el congreso sobre la recaudación, así como el ejercicio o aplicación debidos de los dineros públicos.

Si bien la función fiscalizadora deriva de la financiera, *stricto sensu* aquella se refiere a una labor reactiva, esto es, de evaluación de la gestión y ejercicio de los recursos públicos.

2.1.6.6. FUNCIONES DE CARÁCTER INSTRUMENTAL.— Las que siguen, son funciones que pretenden resolver ya no necesidades sociales, sino propias del congreso, para que dicho órgano pueda cumplir con las funciones que van encaminadas a atender los intereses públicos.

Función deliberativa.

En latín, la palabra “deliberar” significa *pesar en una balanza*, de modo que esta acción tiene lugar previo a la emisión de una postura, voto, sentencia o declaración, y conlleva a valorar los beneficios y perjuicios de tal decisión. Por consiguiente, esta función implica el proceso de valoración que los congresistas hacen sobre las implicaciones, ventajas y desventajas de las iniciativas o proposiciones que sometan a la consideración del pleno. Al respecto, es importante resaltar la necesidad de establecer reglas de debate y un proceso racional, a fin de alcanzar los objetivos planteados.

Función jurisdiccional.

Para el caso de esta función nos encontramos ante dos posiciones opuestas. El doctor César CAMACHO QUIROZ observa a la jurisdiccional como una función *de facto* que realiza el congreso para calificar la responsabilidad política de los servidores públicos, la forma en que puede hacerseles exigible el cumplimiento de la norma y los órganos de gobierno encargados de su aplicación, así como el procedimiento a seguir. Todo ello a través de dos pasos a seguir en la asamblea: la declaración de procedencia y el juicio político (CAMACHO QUIROZ, 2018, pág. 146).

En contraste, la doctora Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE ofrece una visión un tanto más amplia al decir que la función jurisdiccional se traduce en actos que crean circunstancias particulares, concretas e individuales, dirimiendo controversias, declarando la existencia de un deber o derecho, o que culminan con una resolución representativa. Luego de una primera mirada pareciera ser similar la visión de la investigadora a la del CAMACHO, sin embargo, ella ofrece una serie de ejemplos que ponen en evidencia que la función jurisdiccional es más diversa. Algunos de los ejemplos son: la declaración de una diputación vacante por parte del presidente del congreso, cuando el diputado no hace la protesta de ley o se ausenta reiteradamente sin justificación; el descuento que se hace a la dieta de los diputados cuando se ausentan sin justificación a alguna sesión; la facultad que tiene el congreso de arreglar los límites territoriales y dirimiendo las controversias que por estos se susciten. Por su puesto, PEDROZA DE LA LLAVE no omite enlistar la declaración de procedencia y el juicio político (PEDROZA DE LA LLAVE, 1997, pág. 241).

SEGUNDA PARTE

LA LABOR PARLAMENTARIA

Luego de haber estudiado la teoría en torno al Derecho Parlamentario, específicamente las funciones que ejercen los parlamentos, incluido el Congreso del Estado de México, es posible deducir que estas instituciones colegiadas llevan a cabo actividades muy diversas, y que cada una de las cuales es tan compleja que requiere de un acompañamiento especializado basado tanto en la experiencia como en el conocimiento.

Antes de continuar con esta segunda parte, es preciso decir que el ejercicio de tales tareas es conocido como trabajo o labor parlamentaria, que significa, de acuerdo con lo inferido en este trabajo, las actividades realizadas por el parlamento en su conjunto o individualmente por sus miembros, en ejercicio tanto de las funciones como de las atribuciones de las que dicha institución es portadora.

2.2.1. LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La palabra *técnica* deviene del latín *technicus* que quiere decir "técnico, especialista"; así mismo, del griego *tekhnikós*, que significa "de arte, de destreza, práctico", y que a su vez se desprende de *tekhné* "arte, destreza, oficio".

Ahora bien, El Diccionario de la Lengua Española ofrece varias definiciones para la voz *técnica*: perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes; persona que posee los conocimientos especiales de una ciencia o arte; conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte. Por otra parte, la palabra *legislativa* hace referencia a las normas en un sentido amplio, y a las leyes en su conjunto.

De lo anterior se desprende que, en la combinación de las palabras *técnica legislativa*, encontramos un concepto jurídico que alude a un conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general (BERLÍN VALENZUELA, y otros, 1997, pág. 720).

En consecuencia, podría definir a la técnica legislativa como el conjunto de conocimientos, capacidades y habilidades para elaborar los diversos instrumentos y proyectos normativos necesarios para el desarrollo del proceso de formación de las leyes.

La técnica legislativa forma parte del Derecho Parlamentario al tener como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas particulares, así como para sus reformas o enmiendas. En consecuencia, la técnica legislativa encuentra su enfoque en la función legislativa, sin menos cabo del resto de las funciones parlamentarias.

Por lo que atañe a la función legislativa, esta debe desarrollarse en consonancia con reglas o normas técnicas; en tanto que lo que toca al proceso de creación de la norma, durante este se debe procurar la interpretación de la realidad para regularla claramente, plasmando fielmente en la norma y así elaborar leyes eficaces que garanticen su vigencia. Así, vemos como la vigencia es correlativa con el acatamiento de la técnica legislativa durante la preparación y emisión de la voluntad del cuerpo legislativo.

Ahora bien, para no perder de vista el objeto de estudio y, por tanto, de trabajo de la técnica legislativa, es preciso reconocer que en el proceso de creación de leyes yacen dos características: la técnica y lo política. Así pues, lo técnico tiene que ver con las características formales que debe tener un texto normativo, como son: el uso del lenguaje, su estructura lógica, brevedad, claridad; y la inserción armónica dentro del sistema jurídico. Por su parte, el carácter político contiene las posiciones ideológicas de los partidos políticos y grupos de interés (CARBONELL & PEDROZA DE LA LLAVE, 2000, ág. 40).

Para insertar nuevos ordenamientos al sistema jurídico, la técnica legislativa no permite hacerlo de forma armoniosa y coherente, pues toma en consideración los ámbitos de validez del proyecto normativo: territorial o espacial, temporal y material.

Por último, cabe mencionar que la técnica legislativa es una herramienta no exclusiva del Poder Legislativo, sino que también puede ser utilizada por el Poder Ejecutivo y Judicial.

2.2.2. LOS ASESORES PARLAMENTARIOS

Como es evidente, ninguna persona es conocedora de todos los temas o asuntos que le rodean, por lo que, a pesar de su posible dominio de algunos, es ignorante en cierto grado del resto de los tópicos. Por esto, si algún sujeto quisiera abordar las diversas temáticas de las que no es conocedor, debería acudir a quienes son expertos

en dichas áreas, a fin de incursionar de forma acertada, segura y responsable en el abordaje de nuevos conocimientos.

Lo mismo ocurre en la implementación de actividades, planes, programas, proyectos, políticas, iniciativas y cualquier otra producción cuyo fin último sea el bienestar común y el estado democrático de derecho.

Aquellos expertos a los que nos referimos deben ser, preferentemente, profesionales de la materia que dominan, tanto si cuentan con un título profesional *ad hoc* como que si tienen alguna especialidad o amplia experiencia. Cuando son consultados para explicar detalles específicos de su área, son denominados asesores.

“Asesor” deriva del latín *assessor, oris, assidere*, lo que significa asistir o ayudar a otro. En este sentido, el Diccionario de la Lengua Española define al “asesor” como aquel que asesora; es un letrado que, por razón de oficio, debe aconsejar o ilustrar con su dictamen a un juez lego.

Dentro de las labores parlamentarias, aquellos profesionistas que brindan su consejo a los congresistas reciben el nombre de *asesores parlamentarios*. El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios los define como las personas que por oficio aconsejan o ilustran en asuntos relativos al parlamento.

Así, el asesor parlamentario es el técnico o profesional especializado en asuntos parlamentarios y sus ramas afines, cuya función es asesorar, aconsejar, estudiar, opinar y analizar los casos que le son encomendados. A razón de esto, el asesor parlamentario debe cubrir con ciertas características tales como contar con conocimientos o experiencia en el área parlamentaria o legislativa, principalmente; así como jurídica, política, económica o social (BERLÍN VALENZUELA, y otros, 1997, pág. 61).

Establecido en lo general las funciones del asesor parlamentario, toca ahora distinguirlos en sus particularidades, enfocándonos, por supuesto, en la Legislatura del Estado de México. Así, podemos retomar lo que Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE estableció al distinguir dos clases de asesores: los permanentes y los temporales (PEDROZA DE LA LLAVE, 1997, pág. 212). Los asesores de carácter permanente, brindan sus servicios a los parlamentarios, indistintamente de sus inclinaciones partidarias, y lo hace apegado a una estricta ética profesional, por lo que sus servicios están sellados por la confidencialidad; estos asesores brindan apoyo, principalmente, en lo relativo a la técnica legislativa. Por lo que toca al congreso mexiquense, los asesores parlamentarios permanentes pudieran ser

identificados con aquellos adscritos a la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, especialmente los secretarios técnicos de cada una de las comisiones y comités.

En este sentido, la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México* establece algunas funciones del equipo de técnica legislativa y parlamentaria, principalmente, desde la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, a través de los secretarios técnicos. De lo anterior se desprende que en su artículo 70 se inscriba:

Por conducto de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, las comisiones y comités permanentes contarán con el apoyo técnico de carácter jurídico que sea pertinente para la formulación de proyectos de dictamen o de informes, así como para el levantamiento y registro de las actas de sus reuniones, las Comisiones Legislativas y los Comités Permanentes contarán con un Secretario Técnico, que será designado por su Presidente.

Del mismo modo, el *Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México* indica en el artículo 167 que:

Estos secretarios [técnicos] estarán encargados de verificar y sugerir las alternativas y mecanismos apropiados para el buen desarrollo de las tareas legislativas de los diputados integrados en comisiones y comités dentro de la legislatura.

A lo anterior vale la pena agregar lo dicho por la investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Doctora Cecilia MORA-DONATTO cuando se refiere a la figura de *asesor institucional*, quien desempeña una actividad al servicio de las funciones parlamentarias bajo los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad (MORA-DONATTO, 2008, pág. 174).

Por su parte, los asesores parlamentarios de carácter temporal tienen como labor aconsejar a los grupos parlamentarios y sus integrantes en materias diversas y que son contratados bajo el régimen de personal de confianza. Los tópicos sobre los que estos asesores brindan sus servicios suelen ser distintos a la técnica legislativa y, en su lugar, tocan materias como política, economía, justicia, medio ambiente, combate a la corrupción etc.; es decir, los asesores temporales brindan su consejo en función de los intereses y la agenda legislativa del congresista o grupo parlamentario que los contrata.

2.2.3. SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA O SERVICIO PARLAMENTARIO DE CARRERA

Para entender de manera precisa lo relativo al servicio parlamentario de carrera, es necesario vislumbrar desde una perspectiva general lo que el servicio profesional de carrera significa. En este sentido, el *Diccionario de Política y Administración Pública* define al servicio civil como al

*Conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas...*²²

Si bien es cierto que el campo de la administración pública es propio del Poder Ejecutivo, la definición anterior conserva su pertinencia debido a que los servidores públicos no son exclusivos de este poder, sino que ellos y su desempeño es parte medular para el trabajo, funcionamiento y ejecución de cada una de las responsabilidades tanto de los tres Poderes como de los tres órdenes de gobierno.

Centrando nuestro análisis, en el ámbito parlamentario, el servicio de carrera tiene la función de profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo. Así, podemos decir que el servicio parlamentario de carrera es un sistema mediante el cual profesionistas especializados en la redacción de leyes y en la práctica parlamentaria pueden ingresar, permanecer y desarrollarse dentro de un congreso, en el cual ponen a disposición sus conocimientos para incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en el ejercicio de las funciones parlamentarias.

Ahora bien, el servicio parlamentario de carrera tiene tres propósitos principales: *a)* apoyar al legislador que lo requiera y coadyuvar a que sus iniciativas alcancen a cumplir sus objetivos; *b)* elevar los niveles de eficiencia en las faces que compete desahogar al Poder Legislativo; y *c)* evitar el trabajo ocioso o cargas innecesarias de trabajo, que finalmente rezagan las labores (CAMACHO QUIROZ, 2018, pág. 308).

²² Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, 1996.

En este sentido, el servicio civil parlamentario está integrado por aquellos especialistas denominados *asesores institucionales* cuya relación laboral respecto al Congreso se basa en las habilidades y aptitudes profesionales demostradas, generalmente, a través de exámenes de oposición. Así, son asesores cuyo conocimiento es profundo debido a una amplia formación académica en el área legislativa y parlamentaria.

2.2.3.1. EL SERVICIO PARLAMENTARIO DE CARRERA EN EL DERECHO COMPARADO.— Según el Informe Legislativo 2018²³, el Estado de México es una de las ocho entidades federativas que no cuentan con servicio profesional de carrera en la Legislatura Local, ya no solo porque no exista en la práctica, sino porque ni siquiera existe regulación al respecto.

Del lado internacional, hay ejemplos dignos de reconocimiento, como lo es el *Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales*. Un letrado es lo que cité anteriormente como un *asesor institucionales*; es un funcionario permanente con carrera, y que es seleccionado debido a su mérito, capacidad y competencia a través de un examen de oposición abierto a quienes ostenten un título en derecho (CHÁVEZ HERNÁNDEZ, 2016, pág. 169).

Acerca de lo anterior, el *Estatuto del Personal de las Cortes Generales* se refiere a los *letrados* como los miembros que desempeñan las funciones de asesoramiento jurídico y técnico a la Presidencia y a la mesa de cada cámara, a las comisiones y sus órganos, a las subcomisiones y a las ponencias; redactan los informes, resoluciones y actas; son los encargados de la representación y defensa de las Cortes ante los órganos jurisdiccionales. Además, reitero, el Estatuto establece como requisito para ingresar al “Cuerpo de Letrados” ser licenciado en derecho.

El modelo español de servicio de carrera es atractivo debido a que las labores de apoyo técnico y administrativo recaen en personal capacitado y estable que, además, es constantemente capacitado.

A manera de colofón, existe una “Asociación Española de Letrados de Parlamentos”, la cual crea y mantiene vínculos estables entre quienes la conforman; además tiene como fin la promoción de los intereses profesionales y culturales de sus miembros. Al respecto, son miembros de la asociación los profesionistas que ocupan la posición

²³ Instituto Mexicano para la Competitividad, *Informe Legislativo 2018*. México 2018.

de Letrados en cualquiera de los Parlamentos, Asambleas Legislativas o Cortes en España ²⁴.

El siguiente esquema por analizar es el implementado en el Congreso de los Estados Unidos de América, denominado *Congressional Research Service* (Servicio de Investigaciones del Congreso). Este organismo es el más antiguo del que se sirve el cuerpo colegiado de aquel país, además cuenta con total autonomía y su presupuesto está principalmente concentrado en la investigación y análisis de las políticas públicas.

Su participación en el asesoramiento de los congresistas y senadores es de gran importancia, pues asiste tanto a comités como a cualquier órgano del Congreso en el análisis y evaluación de las propuestas legislativas en los siguientes rubros: determinación y viabilidad de legislar sobre la materia en cuestión; realizar un pronósticos sobre los posibles efectos de las iniciativas; evaluar alternativas para alcanzar los mismo objetivos planteados en la propuesta original; realizar investigaciones y análisis para el desarrollo de las funciones de los comités; apoyar en una base operativa destinada a realizar evaluaciones y determinar propuestas y recomendaciones legislativas (MORA-DONATTO, 2008, pág. 182).

Derivado de lo anterior, cuando algún organismo del Congreso solicita la asistencia del *Congressional Research Service* (CRS) este pone en marcha su maquinaria para brindar los servicios más completos mediante la elaboración y reproducción de material necesario; del mismo modo se inviste con la autoridad suficiente para actuar en nombre del comité asistido para solicitar todo tipo de información a cualquier organismo o departamento de los Estados Unidos, quienes están obligados a atender la solicitud.

Por lo que toca a los legisladores y sus oficinas, el CRS brinda servicios de información, consulta, análisis político, organización de seminarios, capacitación, apoyo técnico legislativo, entre otros.

Sobra decir que todas las acciones del CRS son ejecutadas bajo los principios absolutos de imparcialidad, objetividad, confidencialidad e independencia; esto es, de ninguna manera pueden ofrecer servicios diferenciados entre los partidos políticos, a ambos deben ofrecer el mismo profesionalismo y trabajo de calidad.

²⁴ Asociación Española de Letrados de Parlamentos, *Información general de la AELPA*. España: 2019. Consultado el 16 de octubre de 2019 en www.aelpa.org/miembros-e-informacion-de-la-aelpa/

Como es de apreciarse, el Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales en España y el *Congressional Research Service* en Estados Unidos son esquemas con enfoques totalmente diferentes: mientras el primero tiene como sujeto central al *letrado* como individuo, el segundo maneja una perspectiva corporativa, muy similar al de una consultora privada.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS JURÍDICO ENTORNO A LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS LABORES PARLAMENTARIAS

- 3.1. Regulación del servicio parlamentario de carrera en el Congreso de la Unión.—
3.2. Derecho comparado: regulación del servicio parlamentario de carrera en otros países.—3.3. Regulación del servicio parlamentario de carrera en los congresos locales mexicanos.—3.4. Regulación del servicio parlamentario en la Legislatura del Estado de México.*

3.1. REGULACIÓN DEL SERVICIO PARLAMENTARIO DE CARRERA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Lo que he denominado anteriormente como Servicio Parlamentario de Carrera (Servicio)²⁵ encuentra cabida en el orden jurídico que rige al Congreso de la Unión a través de diversos ordenamientos propios de cada una de sus cámaras, a partir de los cuales se establece el propósito y funciones del Servicio y demás apoyos parlamentarios y técnicos; en otras palabras, los asesores institucionales encuentran cabida dentro del marco jurídico del Congreso.

A continuación, se revisarán los ordenamientos relativos al Servicio y demás apoyos parlamentarios y técnicos correspondientes al Senado de la República y la Cámara de Diputados.

3.1.1. SENADO DE LA REPÚBLICA.— Es a través de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), del Reglamento del Senado de la República (RSR), del Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República (ESPATSR), y del Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores (ESCCCS) que el Servicio y los apoyos

²⁵ Recibe distintas denominaciones, según el autor o el ordenamiento que se revise.

técnico-parlamentarios encuentran su regulación gracias a la suscripción de reglas generales, instituciones y dependencias especializadas, con el fin de brindar certeza y procurar la profesionalización de sus integrantes.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Ley regula la estructura y funcionamiento del propio Congreso, especifica su organización, así como de cada una de las Cámaras y las facultades de sus órganos de gobierno. En consecuencia, de este ordenamiento nace el servicio profesional del Senado y su regulación primitiva, lo que a su vez da pie a regulación más particularizada.

Así, en cuanto a la organización técnica, el *artículo 106* indica que el Senado contará con la Secretaría General de Servicios Parlamentario para el desahogo de sus tareas legislativas. Dicha Secretaría tiene por objeto proporcionar el apoyo requerido por la Mesa Directiva, la Comisión Permanente, comisiones legislativas, senadoras, senadores, grupos parlamentarios y la Junta de Coordinación Política, para su participación en los actos y tareas plenarias, en la elaboración del programa legislativo para el período de sesiones, en la precisión de conceptos técnico-jurídicos que requieran en todas las tareas legislativas que realizan²⁶.

Enseguida, el *artículo 109* habla de las funciones específicas de la Secretaría, de las que, por su relación con las labores parlamentarias, destacan las que siguen:

- Asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno.
- Auxiliar al presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones.
- Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos.
- Llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara.
- Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto.

Por su parte, el *artículo 114* instituye el Servicio Civil de Carrera para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario, para lo cual la Cámara cuenta con un Centro de Capacitación y Formación Permanente de los servidores públicos del Senado.

²⁶ Senado de la República. (2019). *Sobre el Senado*. Octubre 19, 2019, de Senado de la República Sitio web: http://www.senado.gob.mx/64/sobre_el_senado/organizacion_tecnica_y_administrativa

En este sentido, el Centro de Capacitación y Formación Permanente es la unidad técnica dependiente de la Mesa Directiva que tiene por objetivo planear, coordinar, dirigir y vigilar el desarrollo, funcionamiento, operación y administración del Servicio Civil de Carrera y del Servicio Técnico de Carrera, de los sistemas y procesos que los integran, con la finalidad de coadyuvar en la profesionalización y mejora de los servicios de apoyo parlamentario, técnico y de orden administrativo.²⁷

El Centro tiene como misión lograr que los servidores públicos del Senado de la República cuenten con los conocimientos, aptitudes, actitudes, y valores de legalidad, ética e innovación para el desarrollo eficiente del trabajo legislativo y administrativo, mediante la gestión del personal, la capacitación y la formación permanente.²⁸

Reglamento del Senado de la República.

Por lo que toca al RSR, sus referencias se orientan al contenido de la LOCGEUM en cuanto al Senado de la República, con el objeto de facilitar la búsqueda en lo que respecta a su funcionamiento y organización interna.

De tal modo que el RSR, en su *artículo 300* instituye que la Secretaría General de Servicios Parlamentarios tendrá el objetivo de lograr el debido cumplimiento de sus funciones parlamentarias. Además, crea el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, con el encargo de realizar tareas de investigación jurídica y legislativa.

Por otro lado, a través del *artículo 301* se refiere al Centro de Capacitación y Formación Permanente como aquél para la profesionalizar al personal de apoyo parlamentario, y que más adelante encontrará su regulación específica en el ESCCCS. Así mismo, en el mismo artículo se programa que la Secretaría encontrará a detalle su organización y funcionamiento en el ESPATSR, mismo que establecerá las bases orgánicas y funcionales del Instituto Belisario Domínguez.

Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República.

Este estatuto, se propone establecer, conforme a lo dispuesto en la LOCGEUM y en el RSR, la estructura, las relaciones de mando, coordinación y supervisión, así como

²⁷ *Íbidem.*

²⁸ CECAFP. (2019). *Misión del Centro de Capacitación y Formación Permanente*. Octubre 19, 2019, de Senado de la República, Centro de Capacitación y Formación Permanente Sitio web: <http://www.cecAFP.senado.gob.mx:8080/elearning/mision.jsp>

la adscripción y funciones de las dependencias y unidades de apoyo que dirigen y prestan los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos.

En el *artículo 13*, ofrece un listado más expandido de las funciones ya revisadas de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios. A continuación, en el *artículo 14* establece una serie de departamentos para apoyar el adecuado ejercicio de sus funciones, entre las que es oportuno mencionar las siguientes:

- **Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional:** Proporciona los servicios de recepción, registro, procedimiento y control documental, así como los de asesoría y apoyo técnico que requieren los Órganos de Gobierno, comisiones legislativas, grupos parlamentarios, senadoras y senadores, durante el desarrollo del proceso legislativo del Senado.
- **Coordinación de Consultoría Jurídica Legislativa:** Planea y coordina la atención de consultas de carácter técnico-jurídico que contribuyan al ejercicio de las atribuciones y responsabilidades de los integrantes del Senado de la República y sus órganos.
- **Dirección General de Proceso Legislativo:** Dirige e integra oportunamente la cartera, procedimiento y control documental que contienen los asuntos del proceso legislativo a tratarse en las sesiones del Senado de la República, previendo que en estas se cuente con el material de apoyo necesario, auxiliando durante su desarrollo la expedita aprobación de los documentos, así como la entrega de estos a las y los senadores en su oportunidad.
- **Dirección General de Apoyo Parlamentario:** Proporciona a las comisiones legislativas el apoyo que requieren para el desarrollo de sus sesiones, la integración de sus documentos, el manejo y actualización de los expedientes de los asuntos tratados, el levantamiento y registro de las actas derivadas de las reuniones, así como la asesoría que requieran como coadyuvante del proceso legislativo desarrollado en el Senado.²⁹

Posteriormente, en el *artículo 41* hace referencia al Instituto Belisario Domínguez como el:

órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con

²⁹ Senado de la República, *op. cit.*

el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

Adicionalmente, el sitio de internet del Senado también señala que el Instituto tiene como objeto el desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre los temas de la Agenda Legislativa del Senado de la República, con el fin de fundamentar la toma de decisiones para el mejor cumplimiento de sus facultades y competencias.³⁰

Finalmente, el *artículo 73* indica que el personal del Servicio Civil de Carrera y del Servicio Técnico de Carrera del Senado se rige por lo dispuesto en el ESCCCS.

Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores

Como su nombre lo dice, el ESCCCS fija la regulación del Servicio en el Senado, por lo que en su *artículo 1°* reza:

El Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores tiene como premisa básica la profesionalización del Servidor Público de Carrera, para garantizar la continuidad y funcionamiento eficaz y eficiente de los programas, planes y procesos sustantivos para la Cámara de Senadores; asegura que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios de: legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo y otorga permanencia, estabilidad y certeza jurídica a sus miembros.

Por consiguiente, el *artículo 2°* indica el objeto de ordenamiento:

- Establecer las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo, formación y capacitación, profesionalización, control y evaluación del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores.
- Establecer derechos, obligaciones y sanciones, y los procedimientos para imponerlas, así como los medios de defensa con los que cuenta el personal de carrera de la Cámara de Senadores.

De donde resulta que el ordenamiento marca que el ingreso, ocupación de vacantes, titularidad, formación, profesionalización y especialización, evaluación, promoción y ascensos, remuneraciones y estímulos, derechos y obligaciones del personal de

³⁰ Senado de la República, *op. cit.*

carrera, separación, sanciones y medidas disciplinarias, y finalmente, recursos e inconformidades, serán materia de regulación del ESCCCS.

Al estudiar el ESCCCS resulta evidente el propósito capital del Senado por lograr hacerse con un Servicio eficiente y eficaz, basado en el profesionalismo desde el ingreso, pasando por la formación y capacitación, hasta el retiro de los integrantes del sistema. En otras palabras, el estatuto es la última expresión de la institucionalización del Servicio, de manera que señala que la Mesa Directiva del Senado tendrá a su cargo la organización y supervisión de las funciones del Servicio Civil, la cual, para su operación y desarrollo contará con el Centro de Capacitación y Formación Permanente.

3.1.2. CÁMARA FEDERAL DE DIPUTADOS.— En lo correspondiente a la cámara baja del Congreso de la Unión, la regulación en torno al Servicio y los apoyos técnico-parlamentarios tiene lugar en la LOCGEUM, el Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD), del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (EOTASCCD) y en el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados (MGOCD). Cabe destacar que, además de establecer organismos similares a los de la Cámara de Senadores, además de fundar diversos centros de estudio, también norman el innovador Sistema de Evaluación de Diputados, implementado recientemente en 2018.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto a la Cámara de Diputados, esta Ley, entre muchos otros aspectos, norma la organización técnica y administrativa de la misma, para coordinar y ejecutar las tareas que permitan el mejor cumplimiento de sus funciones legislativas. Así, en su *artículo 47*, señala que la cámara contará con la Unidad de Capacitación y Formación Permanente. Más adelante, en el *artículo 55* establece que dicha Unidad *es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar [al personal] y de los funcionarios de carrera.*

Para regular lo relativo a las Secretarías y de los servicios de carrera, el *artículo 56* indica que deberá existir un Estatuto con el objeto de normar su organización y funcionamiento.

Además, en cuanto al ingreso a los denominados Cuerpos de la Función Legislativa, el *artículo 57*, indica que los aspirantes deberán cumplir con los cursos que imparta la Unidad.

Retrocediendo un poco en la codificación, el *artículo 49* establece los servicios que la Secretaría de Servicios Parlamentarios debe ofrecer, entre los cuales, respectivos a las labores parlamentarias, podemos destacar los siguientes:

- Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva.
- Servicios de la Sesión, que comprende los de: preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno.
- Servicios de las Comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de estas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones.

En ese mismo artículo, se inscriben los centros de estudios de los que dispone la Cámara:

- a) **Estudios de las finanzas públicas.** Prestar en forma objetiva, apartidista, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica en materia de finanzas públicas que les sean requeridos por los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités y legisladores.³¹
- b) **Estudios de derecho e investigaciones parlamentarias.** Brindar información y consultas jurídicas, análisis y opiniones de carácter histórico, comparativo y socio jurídico sobre el Derecho, opiniones Jurídicas fundadas sobre iniciativas, dictámenes, puntos de acuerdo y otros documentos legislativos, solicitudes de datos, estadísticas jurídicas y documentación especializada. Las consultas constituyen un trabajo estrictamente técnico-jurídico, objetivo e imparcial; el Centro es apartidista en el desempeño de sus actividades, en consecuencia, desahoga las consultas y emite opiniones técnicas siempre fundadas, motivadas y sin sesgo o preferencia ideológica del tema que aborda.³²

³¹ EOTASCCD, artículo 35. MGOCD, octubre 2010, pág. 280.

³² CEDIP. (2019). *El CEDIP atiende*. Octubre 20, 2019, de Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. Sitio web: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/El-CEDIP-atiende>

- c) **Estudios sociales y de opinión pública.** Proporcionar de manera objetiva, imparcial y oportuna, información analítica y apoyo técnico en materia social y de opinión pública a los Órganos de Gobierno, Comisiones y Comités, que contribuyan a optimizar el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados.³³
- d) **Estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria.** Proporciona servicios de apoyo técnico e información analítica requerida por los legisladores, Órganos de Gobierno, Comisiones y Comités, mediante la organización, procesamiento y análisis de información, así como informes, proyecciones, estudios e investigaciones relacionadas con el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria. Además, promueve la colaboración con centros de estudios, e instituciones académicas nacionales e internacionales.³⁴
- e) **Estudios para el logro de la igualdad de género.** Apoyar en forma objetiva, imparcial y oportuna el trabajo legislativo mediante la información analítica y servicios de apoyo técnico que contribuya a promover el adelanto de las mujeres y la equidad de género.³⁵

Finalmente, el *artículo 50* indica que el titular de la Secretaría de Servicios Parlamentarios debe velar por la imparcialidad de los servicios a su cargo y realizar la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Resalta a la vista que el RCD hace poca referencia a la Secretaría de Servicios Parlamentarios o del resto de los órganos técnicos como los centros de estudios; por el contrario, establece regulación sobre dos aspectos importantes: el servicio de carrera y el novedoso Sistema de Evaluación de Diputados.

En relación con el Servicio de Carrera, con el *artículo 283* la Cámara establece dicho sistema, con base en la LOCGEUM y el EOTASCCD, el cual tiene como objetivo la profesionalización de los trabajadores que pertenezcan a él y favorecer su permanencia, promoción y ascenso, bajo los principios de legalidad, objetividad, la profesionalización de los trabajadores que pertenezcan a él y favorecer su permanencia, promoción y ascenso, bajo los principios de legalidad, objetividad.

³³ MGOCD, octubre 2010, pág. 320.

³⁴ CEDRSSA . (2019). *Quiénes Somos*. Octubre 20, 2019, de Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión Sitio web: http://www.cedrssa.gob.mx/identificacion_institucional.htm

³⁵ MGOCD, octubre 2010, pág. 354.

Resulta interesante, además, de que el RCD señala la posibilidad de establecer una Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario dependiente del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

El siguiente punto trata del Sistema de Evaluación de Diputados, establecido con el objeto de valorar el desempeño del trabajo legislativo de todos los diputados integrantes de la legislatura, según lo marca el *artículo 284 Bis*.

El *artículo 284 Quáter* establece que la evaluación del desempeño de los trabajos legislativos se deberá realizar mediante elementos de evaluación que contengan y ponderen todas las actividades y encomiendas que desarrollan los legisladores en el ejercicio de su cargo. Algunos de estos indicadores son relativos al trabajo legislativo (presentación de iniciativas, puntos de acuerdo, votaciones), al contacto con la gente (atención a ciudadanos, visitas al distrito) y a su asistencia a las sesiones.³⁶

El Sistema surgió de una reforma al RCD, que tuvo su origen en una iniciativa presentada por el diputado Romo García y cuyo dictamen fue aprobado el 26 de abril de 2018. la iniciativa para crear el SECADI surgió de la necesidad de fortalecer el acercamiento de los legisladores con los ciudadanos.

“La intención es que ésta sea una evaluación institucional que considere criterios e información parlamentaria no sólo de manera cualitativa, sino también de manera cuantitativa.”

Dip. Edgar Romo García.

Las calificaciones se indican con las letras AA, A, B, C, D y E, donde AA es la evaluación más alta y E la más baja, y se difunden de manera permanente en el portal de Internet del Palacio Legislativo de San Lázaro.

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Según su *artículo 1º*, el EOTASCCD tiene por objeto establecer dos directrices principales:

1. La organización y funcionamiento de la Secretaría General y su desprendida, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, entre otras dependencias.

³⁶ Comunicación Social. (2018). *Presenta Romo García el Sistema de Evaluación de Diputados, primero en su tipo en el país, e instala su Consejo Coordinador*. Octubre 20, 2019, de Cámara de Diputados, H.

Congreso de la Unión Sitio web:

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Agosto/23/10418-Presenta-Romo-Garcia-el-Sistema-de-Evaluacion-de-Diputados-primero-en-su-tipo-en-el-pais-e-instala-su-Consejo-Coordinador>

2. Lo relativo al Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Por su parte, el *artículo 21* respalda lo señalado antes por la LOCGEUM al decir que la Secretaría de Servicios Parlamentarios brindará los servicios de asistencia a la Presidencia de la Mesa Directiva, a la sesión, a las comisiones, del Diario de los Debates, del archivo y de bibliotecas.

Mientras tanto, el *artículo 34* establece los centros de estudio ya vistos anteriormente, con excepción del Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género. No obstante, en seguida, el *artículo 35* determina el objeto general que todos los centros deben perseguir. Según dice:

Artículo 35.- Los Centros tienen por objeto prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara, conforme a los programas aprobados y acorde con los cánones de la investigación científica, en forma objetiva, imparcial y oportuna. Se integran por funcionarios del Servicio de Carrera, especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, de cultura nacional, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria.

Aunado a lo anterior, el *artículo 36* habla del personal de los centros así como de su trabajo, pues deberán guardar reserva sobre la información y resultados de sus actividades de investigación y sólo podrán darla a conocer por autorización superior expresa.

De lo anterior resalta el alto grado de profesionalismo con el que se pretende investir las actuaciones de los centros de estudio y de sus integrantes, al señalar los ponderados principios de objetividad, imparcialidad y confidencialidad.

Al principio de objetividad, empero, se suma un último *artículo*, el 37, el cual precisa que los análisis, informes, proyecciones, y en general toda información que generen los Centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas.

En cuanto hace al Servicio de Carrera, en un principio, el EOTASCCD señala en su *artículo 70* que son funcionarios del Servicio de Carrera de la Cámara los servidores públicos que están incorporados, en razón de una relación jurídica, a los cuerpos de la función legislativa; del mismo modo, los funcionarios que integran la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, forman parte del Servicio.

A continuación, el *artículo 72* señala los fines del Servicio:

- Formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara.
- Proveer a los servicios que se prestan en la Cámara de personal calificado.
- Garantizar que el desempeño de los funcionarios del Servicio se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional.
- Garantizar a los funcionarios de los cuerpos del Servicio su permanencia, promoción y ascenso, en tanto cumplan con las disposiciones del presente Estatuto y demás ordenamientos aplicables.

Este artículo enmarca en tan solo cuatro incisos la importancia y beneficios que el Servicio representa tanto para un parlamento, como para los grupos parlamentarios, así como la para los legisladores en lo individual, pues el Servicio busca proveer permanentemente asesoría profesional y de calidad, sin distinción en las inclinaciones partidarias. Por otro lado, ofrece seguridad y certeza a los profesionistas que ofrecen sus servicios, lo que genera en ellos un sentido de compromiso y lealtad hacia la institución que representa el Congreso.

En cuanto a la carrera del personal se refiere, lo anterior se respalda por lo señalado en el *artículo 73* al señalar que la selección de aspirantes al Servicio, así como su promoción y ascenso, se realizará con base en los méritos y capacidad de estos.

3.2. DERECHO COMPARADO: REGULACIÓN DEL SERVICIO PARLAMENTARIO DE CARRERA EN OTROS PAÍSES

Son muchos los países extranjeros que pueden perfilarse como modelos o guías en la institucionalización de un servicio parlamentario de carrera y, por lo tanto, casos de funcionalidad, pues consigo traen grandes y palpables resultados.

Alemania.

El parlamento alemán es bicameral. La cámara baja recibe la denominación *Bundestag*, Parlamento Federal o Dieta Federal, y se integra por 709 diputados; por otro lado, la cámara alta es denominada *Bundesrat*, o Consejo Federal, compuesto por 69 miembros. La cámara baja se apoya en los servicios de investigación que proporciona su biblioteca, la cual ofrece estudios, análisis, encuestas y opiniones; presenta propuestas de reformas ofreciendo soluciones a problemáticas específicas;

elabora comparaciones de sistemas políticos y legales; asiste en cuestiones legislativas; contribuye a los debates a través de notas, documentación y compilaciones, además de realizar revisiones, evaluaciones y resúmenes (MORA-DONATTO, 2008, pág. 178).

Además de ofrecer sus servicios a los parlamentarios alemanes, sus grupos parlamentarios y la Cámara en sí, también apoyan en sus labores a los consejeros del *Bundesrat*, a las dependencias del gobierno federal de Alemania y a los parlamentarios alemanes asistentes al Parlamento Europeo.

Argentina.

Para la región de Latinoamérica, Argentina resulta ser pionera por la alta calidad de servicios técnico-legislativos y parlamentarios, cuyo origen está en la constante preparación de sus servidores de carrera, sin mencionar la ocupación que tienen por preparar a los estudiantes de la Licenciatura en Derecho que estén interesados en incursionar en el campo del Derecho Parlamentario (MORA-DONATTO, 2008, pág. 175).

El Congreso de la Nación Argentina es bicameral, compuesto por 257 diputados y 72 senadores. Cuenta con el Centro de Información y Asesoramiento del Congreso Nacional, el cual brinda apoyo a los parlamentarios, así como a sus asesores, del mismo modo que a las comisiones y demás dependencias del propio Congreso. Realiza actividades tales como:

- Asesoría técnica legislativa en la redacción de proyectos.
- Realiza estudios de teoría, derecho y práctica parlamentarios.
- Lleva a cabo informes, análisis y estudios entorno a asuntos de interés internacional, nacional y regional.

Brasil.

El Congreso Nacional de Brasil es un caso curioso, pues su cámara de diputados se integra con tan solo 81 miembros, en tanto que el Senado cuenta con 513 legisladores. Esta última cámara es la única que cuenta con un servicio especializado en materia parlamentaria, ocupando para ello al Órgano de Consultoría Legislativa del Senado Federal. Las plazas dentro de esta dependencia son ocupadas por profesionales altamente especializados y asignados mediante oposiciones de convocatoria abierta (MORA-DONATTO, 2008, pág. 176).

Sus principales funciones son asesoramiento y consultoría a la mesa directora, a las comisiones y a los senadores; elaborar proyectos legislativos; realizar estudios y notas técnicas.

Costa Rica.

El parlamento costarricense recibe el nombre de Asamblea Legislativa, y se conforma por 57 asambleístas. A ellos les sirve el Departamento de Servicios Técnicos, siendo el área a cuyo cargo están las tareas de investigación y análisis del parlamento. Entre sus actividades más importantes están:

- Brindar información técnica que requieran sus órganos directivos, órganos colegiados y los diputados en lo individual.
- Realizar estudios e informes entorno a los proyectos de ley en discusión.
- Asesorar sobre la forma y fondo de los procedimientos parlamentarios.
- A petición del diputado interesado, llevar a cabo estudios técnicos de casos específicos.

Chile.

El Congreso Nacional de Chile se colegia bicameralmente: mientras la cámara de diputaos cuenta 155 legisladores, el Senado suma 43. Es la Biblioteca del Congreso Nacional la encargada de ofrecer los servicios de análisis e investigación, por lo que sus funciones primordiales estriban en asesorar a los congresistas ofreciendo estudios e información que faciliten la interpretación de temas de actualidad (MORA-DONATTO, 2008, pág. 177).

Francia.

El Parlamento de Francia se divide en dos, siendo la Asamblea Nacional la cámara baja, integrada por 577 representantes; en tanto que el Senado se conforma por 348 escaños. A su servicio se encuentra un departamento de estudios y documentación dependiente a la biblioteca del parlamento (MORA-DONATTO, 2008, pág. 179). Las funciones más importantes son:

- Elaborar dossiers actualizados sobre temas de interés para los parlamentarios.
- A petición de parte, escribir notas de asistencia.
- Editar iniciativas.

Italia.

El Parlamento de la República Italiana se divide en un Senado integrado por 321 legisladores y una Cámara de Diputados con 630 curules. La función investigadora corre a cargo de la oficina de estudios adscrita a la biblioteca del parlamento. Entre las actividades principales se cuentan la elaboración de dossiers relativos a las iniciativas presentadas y reportes de investigación (MORA-DONATTO, 2008, pág. 179).

Inglaterra.

El Parlamento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se divide en una Cámara Alta o Cámara de los Lores, cuyo número de integrantes se eleva a los 1,436; en tanto que la Cámara Baja o Cámara de los Comunes se conforma por 650 lugares. La *House of Commons Library* o Biblioteca de la Cámara de los Comunes realiza los servicios de investigación, información, elaboración de estudios en torno a los ejes de la agenda legislativa, atiende a parlamentarios y sus asesores, elabora breviaros y reportes, etc. (MORA-DONATTO, 2008, pág. 180)

3.3. REGULACIÓN DEL SERVICIO PARLAMENTARIO DE CARRERA EN LOS CONGRESOS LOCALES

El caso del servicio parlamentario de carrera en las entidades federativas de México es un tanto complejo de estudiar, pues no se observa uniformidad regulatoria cuando se comparan entre sí a los estados. Al explorar la normatividad relativa al servicio de carrera nos percatamos que existe de todo un poco: leyes *ex profeso*, reglamentos y estatutos específicos, o simples menciones en las leyes orgánicas, etc.

Así, solamente los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sonora y Veracruz cuentan con un ordenamiento *ex profeso* sobre el servicio parlamentario de carrera: estatuto, reglamento o ley, según el caso (GAMBOA MONTEJO & VADLÉS ROBLEDOS, 2018, pág. 56).

Sin embargo, los ordenamientos de algunas entidades, si bien hacen alusión al servicio parlamentario en sus denominaciones, dichas codificaciones no desarrollan a la carrera parlamentaria como tal, sino que establecen las condiciones laborales para los servidores públicos del Poder Legislativo. Estos estados son: Baja California, Chiapas, Oaxaca y Sonora (GAMBOA MONTEJO & VADLÉS ROBLEDOS, 2018, pág. 57).

Por otro lado, existen estados en cuyas leyes orgánicas hacen referencia al servicio parlamentario de carrera en el desarrollo del ordenamiento en cuestión: Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Resulta importante resaltar que, junto a los estados de Nuevo León y Tamaulipas, el Estado de México no cuenta con un ordenamiento específico que regule el servicio parlamentario de carrera, así como tampoco existe ninguna disposición, apartado o

capítulo dentro de las Leyes Orgánicas de su Poder Legislativo relativas al servicio. En otras palabras, estos son los únicos tres estados sin ninguna consideración jurídica entorno al servicio civil de carrera en el ámbito parlamentario (GAMBOA MONTEJO & VADLÉS ROBLEDO, 2018, pág. 58).

Otro rasgo sobre la implementación del servicio parlamentario de carrera en las entidades federativas es que existen varios casos en los que, si bien la Ley Orgánica o superiores mandatan la expedición de normatividad específica que regule el servicio, dichas promulgaciones no figuran en los sitios de internet de las legislaturas en cuestión, lo que hace presumible que las promulgaciones relativas no se han hecho. Los estados en esta situación son: Durango, Puebla y Sinaloa (GAMBOA MONTEJO & VADLÉS ROBLEDO, 2018, pág. 57 y 58).

Caso curioso es el del Estado de Colima pues, aunque la Ley Orgánica de su congreso regula el servicio civil de carrera, esto solo es aplicable al Órgano Superior de Fiscalización y no considera a los servidores públicos restantes del Poder Legislativo.

Con respecto a la calidad moral y de acción, aquellos estados que cuentan con normatividad *ex profeso* para regular al servicio parlamentario de carrera basan la actuación del sistema en ciertos principios que se replican, aunque no en su totalidad. Sin menoscabo de lo anterior, los principios contemplados son: legalidad, imparcialidad, honradez, objetividad, eficiencia, capacidad, idoneidad, rectitud, productividad, disposición, calidad, competitividad, probidad, constancia, lealtad, equidad, mérito, profesionalismo, equidad, igualdad de oportunidades, y compromiso institucional.

Finalmente, a continuación, se presenta la finalidad del servicio parlamentario de carrera que establecen algunos de los estados con ley específica del servicio:

- a) **Aguascalientes**. Establecer bases para la seguridad en el empleo, profesionalización, óptimo funcionamiento de la administración del Congreso.
- b) **Chihuahua**. Otorgar permanencia, estabilidad y certeza jurídica.
- c) **Ciudad de México**. Profesionalizar, garantizar la continuidad integral de los trabajos jurídicos y legislativos.
- d) **Guanajuato**. Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo.
- e) **Guerrero**. Garantizar un Servicio público profesional, confiable y especializado.

- f) **Yucatán.** Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; fomentar la vocación de servicio y promover la capacitación permanente.

3.4. REGULACIÓN DEL SERVICIO PARLAMENTARIO EN LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO

Destaca que el encabezado de este apartado no habla de un servicio parlamentario de carrera, sino simplemente “servicio parlamentario”; esto se debe a que el Poder Legislativo del Estado de México no cuenta con un servicio de carrera para los funcionarios del congreso cuyas tareas están enfocadas en las labores parlamentarias o legislativas. Además de que se expondrá a continuación, lo anterior puede corroborarse con el Informe Legislativo 2018 del Instituto Mexicano para la Competitividad.

El congreso mexiquense se caracteriza por tener funcionarios parlamentarios itinerantes o temporales, por cuanto hace a la atención personalizada a los diputados, los grupos parlamentarios y algunas de las comisiones y comités. No obstante, cuenta con personal adscrito a la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, desde donde se brinda atención y servicios profesionalizados a la Cámara, de forma objetiva, imparcial y oportuna.

El servicio parlamentario en el Congreso del Estado de México está regulado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (LOPLELSM), el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (RPLELSM) y el Manual de Organización de la Secretaría de Servicios Parlamentarios (MOSAP). El estudio en esta sección correrá a partir de las funciones de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios (SAP), sus áreas y los funcionarios con los que cuenta adscritos.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

El artículo 94 identifica a la SAP y al Instituto de Estudios Legislativo (INESLE) como dos de las dependencias de la Legislatura, cuyas atribuciones y funcionamiento se enmarcan en el RPLELSM, el Manual de Organización de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios (MOSAP), el Manual General de Organización del Instituto de Estudios Legislativos (MGOINESLE) y el Reglamento Interno del Instituto de Estudios Legislativos (RIINESLE), por lo que se revisarán más adelante.

Como hemos visto en el capítulo anterior, los parlamentos cuentan entre sus funcionarios con dos tipos de asesores: los institucionales o permanentes y los temporales. Para el caso de la Legislatura del Estado de México, podríamos identificar formalmente a los secretarios técnicos de las comisiones como los asesores institucionales, ello debido a que son los únicos que tienen lugar dentro de la normatividad que regula al Poder Legislativo mexiquense.³⁷

La palabra secretario puede entenderse en un sentido referente a funcionarios importantes que laboran como cuerpo técnico de apoyo en los parlamentos o asambleas legislativas (BERLÍN VALENZUELA, y otros, 1997, pág. 637). En este sentido, es posible decir que los secretarios técnicos contribuyen al cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Legislatura y sus órganos: la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Conferencia), las comisiones legislativas y los comités.

Es así que el *artículo 60* indica que la JUCOPO contará para su buen funcionamiento con un Secretario Técnico nombrado por el presidente de dicha Junta. Entre sus atribuciones destacan: asistir a las reuniones, integrar el orden del día, elaborar minutas y dar seguimiento a los acuerdos.

Por otro lado, el *artículo 62 Bis* indica que, en la Conferencia, será el titular de la SAP quien funja como secretario técnico de aquella, asistiendo a las reuniones con voz pero sin voto, preparando los documentos necesarios, levantando el acta correspondiente y llevando el registro y seguimiento de los acuerdos.

Ahora bien, respecto a las comisiones legislativas y comités, el *artículo 70* indica que la SAP proporciona el apoyo técnico de carácter jurídico que sea pertinente para la formulación de proyectos de dictamen o de informes, así como para el levantamiento y registro de las actas de sus reuniones, a través de los secretarios técnicos.

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

La SAP encuentra sus atribuciones en el *artículo 152*, de entre las cuales destacan:

- Auxiliar al Presidente y a los secretarios de la directiva de la Legislatura en el ejercicio de sus funciones.

³⁷ Aunque existen asesores temporales, su actuación no se encuentra regulada más allá de la relación laboral y sus funciones o atribuciones no se encuentran inscritas en los ordenamientos que rigen al Poder Legislativo del Estado de México.

- Proporcionar los servicios de apoyo necesarios para la celebración de sesiones de la Legislatura, de la Diputación Permanente, de la Junta de Coordinación Política y de las reuniones de trabajo de las comisiones y comités.
- Formular y preparar la documentación que se requiera para el funcionamiento del proceso legislativo.
- Proporcionar a las comisiones, comités, grupos parlamentarios y diputados en particular, los apoyos, atención y documentación que requieran, para el adecuado cumplimiento de sus funciones legislativas.
- Coordinar y supervisar las actividades realizadas por los secretarios técnicos de las comisiones legislativas y comités en apoyo a sus integrantes.
- Coordinar y supervisar las actividades realizadas por la Coordinación Jurídica de la Legislatura.

Como es de apreciarse, el Secretario de Asuntos Parlamentarios es quien encabeza y coordina las actividades de apoyo propias de los asesores parlamentarios, en este caso, de los asesores institucionales. He de señalar que, en la práctica, a pesar de que la SAP cuenta con estructura orgánica propia, el titular de la Secretaría es quien atiende de forma personal el asesoramiento y apoyo en la sesiones plenarios y reuniones de comisión, además de los asesores o secretarios técnicos que pudieran estar activos y presentes.

Por lo que toca al INESLE, su propósito se enmarca en el *artículo 176* al decir que está dedicado a la investigación y difusión de los temas relacionados con el estudio de la historia, funciones, actividad y prácticas parlamentarias del Estado, así como coadyuvar con los legisladores y demás servidores públicos de la Asamblea en el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos legislativos que se elaboren en la misma.

Ahora bien, en lo referente a los secretarios técnicos, el RPLELSM es más preciso en cuanto a la relación jerárquica y las funciones que estos desempeñan. Al respecto, el *artículo 167* tiene las consideraciones principales. Por una parte, indica que los secretarios técnicos de las comisiones legislativas y de los comités dependerán del presidente de cada comisión o comité; sin menoscabo de lo anterior, señala además que el titular de la SAP es quien tiene a su cargo la coordinación de los secretarios técnicos.

Por otro lado, el mismo artículo indica que los secretarios técnicos son los encargados de verificar y sugerir las alternativas y mecanismos apropiados para el buen desarrollo de las tareas legislativas de los diputados. Al respecto, el *artículo 170*

desarrolla las atribuciones de este tipo de asesores institucionales, destacando las siguientes:

- Brindar la asesoría y apoyo técnico en las sesiones de las comisiones y comités a los diputados que las integren.
- Elaborar los proyectos legislativos que les instruyan.
- Preparar la documentación técnica de apoyo para la siguiente reunión.

Manual de Organización de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Este manual, si bien no entra en el orden jurídico, si es un instrumento administrativo derivado de la normatividad antes comentada, además, surge de la necesidad de conformar estructuras orgánicas acordes a las acciones operativas del Poder Legislativo, con el objeto tal que las áreas administrativas respondan a las funciones y objetivos que le son inherentes.

En consecuencia, el MOSAP establece como su objetivo el contar con un instrumento técnico-administrativo que exponga con detalle la estructura orgánica y las funciones de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, facilitando el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como para la adecuada integración institucional del personal a su servicio, hacia las funciones de las unidades administrativas que lo integran.

La SAP cuenta entre su estructura orgánica a siete áreas, tres de las cuales son del interés del presente trabajo de Tesis:

- a) Coordinación de proceso legislativo. Su objetivo es proporcionar apoyo técnico-legislativo a los diputados y órganos de la legislatura para facilitar el trabajo parlamentario y contribuir al proceso legislativo. Algunas de sus funciones son:
 - Proporcionar los apoyos necesarios para la celebración de los trabajos de la Mesa Directiva, Diputación Permanente y de las comisiones y comités.
 - Preparar la documentación necesaria para las sesiones del Pleno, el proyecto de orden del día, guion y los expedientes correspondientes.
 - Formular y preparar la documentación que se requiera para el buen desarrollo del proceso legislativo.
 - Proporcionar a las comisiones legislativas, comités, grupos parlamentarios y diputados en particular los apoyos y atención que requieran en cumplimiento de sus funciones legislativas.

- Llevar el control de iniciativas de ley, decretos y de acuerdos que ingresan y que se aprueban en la Legislatura.
- b) Unidad de apoyo técnico legislativo. Tiene por objetivo primordial apoyar en el desahogo de asuntos que le sean turnados por el titular de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, de conformidad con las leyes aplicables en la materia y presentar los proyectos, análisis e informes respectivos para contribuir a la toma de decisiones. Es así como esta Unidad realiza, entre otras, las siguientes funciones:
- Elaborar y proponer a la Secretaría los estudios, proyectos y análisis jurídico-legislativos sobre los asuntos encomendados.
 - Auxiliar al titular de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios en la asesoría que se brinda a los diputados, asesores, dependencias del Poder Legislativo.
 - Auxiliar y apoyar en la integración de documentación que debe anexarse a las iniciativas de leyes, decretos o sus reformas.
 - Asesorar y formular opiniones respecto de los proyectos y propuestas en materia legislativa para garantizar que se encuentren apegados a las formalidades y a la técnica legislativa.
- c) Coordinación de secretarios técnicos. Su principal objetivo es coordinar las actividades jurídico-legislativas encomendadas por las comisiones y comités de la Legislatura a los secretarios técnicos; así como la supervisión de la elaboración de proyectos legislativos que les sean solicitados. Así, sus funciones son:
- Coordinar la asesoría y apoyo técnico en las sesiones de las comisiones y comités que brinden los secretarios técnicos.
 - Coordinar y desarrollar los proyectos legislativos que le instruya las comisiones y comités, y en su caso, las que determine el titular de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios.
 - Colaborar en el desarrollo de los trabajos legislativos en reuniones de comisión, comités o sesiones en el pleno.

Reglamento Interno del Instituto de Estudios Legislativos.

Este reglamento tiene como propósito brindar estructura, organización, atribuciones y funcionamiento al instituto, por lo que en su *artículo 1* engloba los objetivos de este, entre los que destacan:

- Planear, diseñar, instrumentar, operar y evaluar programas de profesionalización para la formación de especialistas en áreas del conocimiento vinculadas con el quehacer parlamentario.
- Diseñar, operar y evaluar programas de investigación y difusión de los temas relacionados con el estudio, historia, funciones, actividad y prácticas parlamentarias.
- Presentar los estudios académicos y de apoyo técnico consultivo para los diputados.
- Fomentar la celebración y ejecución de convenios de colaboración e intercambio con las instancias académicas para la formación o actualización de profesionistas vinculados con la tarea legislativa.
- Proporcionar el apoyo académico y técnico consultivo cuando le sea solicitado en la integración de dictámenes.
- Promover el fortalecimiento del trabajo legislativo, a través de la creación de programas de becas que estimulen la formación académica, la investigación y el trabajo editorial.
- Diseñar los proyectos legislativos que los diputados le soliciten.

Manual General de Organización del Instituto de Estudios Legislativos.

Por su parte, el MGOINESLE, establece como misión del instituto la siguiente:

Contribuir a la actualización y mejoramiento de la actividad legislativa del Congreso Estatal, a través de la formación de especialistas altamente capacitados en materia legislativa y administración pública, que coadyuven al incremento y mejoramiento de leyes que den sustento legal a las acciones del Gobierno, a las necesidades de la población y a la concordia y armonía entre autoridades y gobernados.

A continuación, enmarca el objetivo: contribuir al apoyo técnico de las tareas de la Legislatura, de las comisiones y de los comités, de los grupos parlamentarios y de los propios diputados, realiza estudios, programas, investigaciones y acerca los elementos y la información indispensable para apoyar el ejercicio del quehacer legislativo.

Así mismo, y derivado de las funciones asignadas, el MGOINESLE señala que el Instituto contará con diversas oficinas:

- a) Coordinación de Análisis de las Finanzas Públicas. Su tarea es proporcionar la asesoría, consulta y apoyo técnico a los órganos del Poder Legislativo, así

como a secretarios técnicos, grupos parlamentarios y diputados de la Legislatura del Estado de México, en materia de economía y finanzas públicas.

- b) Coordinación de Docencia y Vinculación. La cual es la encargada de diseñar y operar los programas docentes del Instituto; así como los convenios de colaboración que suscriban con otras instituciones, para enriquecer la formación y actualización de profesionales vinculados con el quehacer legislativo.
- c) Coordinación de Editorial y Publicaciones. La cual edita y difunde a través de los medios escritos o electrónicos las publicaciones del Instituto y demás acciones que desarrolla, genera espacios de comunicación con otras instituciones vinculadas al trabajo legislativo y con la sociedad en general; así como proporcionar con eficiencia y calidad el servicio de consulta del acervo documental y electrónico del Instituto.

CAPÍTULO IV

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS LABORES PARLAMENTARIAS, UNA NECESIDAD PARA LA EXCELENCIA EN LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO.

4.1. Importancia de profesionalizar las labores parlamentarias.—4.2. Beneficios de profesionalizar las labores parlamentarias.—4.3. Deficiencias en el Poder Legislativo del Estado de México derivadas de la falta de profesionalización de las labores parlamentarias.

4.1. IMPORTANCIA DE PROFESIONALIZAR LAS LABORES PARLAMENTARIAS.

El Estado de México es el de mayor población del país con 16,187,608 habitantes³⁸, lo que se traduce en la entidad federativa con el congreso más grande, integrándose con 75 diputados: 45 por elección popular y 30 por representación proporcional. Además, la mexiquense es la legislatura en la primera posición en cuanto a presupuesto, respecto a las 32 entidades federativas, al contar con un tesoro de \$1,281,028,543.00³⁹.

Derivado de lo anterior, se observa que el gasto dividido por diputado es de \$17,080,380.57, y a cada uno tocan 229,940.68 habitantes. Además, la legislatura se integra por 51% hombres y 49% mujeres. El Grupo Parlamentario mayoritario es el correspondiente al Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) con 36 diputados⁴⁰.

Cosa curiosa que resaltar es que si bien MORENA es el partido gobernante a nivel nacional, que cuenta con la mayoría en el Congreso de la Unión y un gran número

³⁸ INEGI. (2015). *Número de habitantes. Estado de México*. Noviembre 30, 2019, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía Sitio web: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/>

³⁹ IMCO. (2019). *Informe Legislativo 2019*. Noviembre 30, 2019, de Instituto Mexicano para la Competitividad Sitio web: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/informe-legislativo/resultados/2019/15-estado-de-mexico>

⁴⁰ *Íbidem*.

de Ayuntamientos en la entidad, es el partido de oposición en el Estado de México, pues el titular del Poder Ejecutivo es el gobernador Alfredo del Mazo Maza, del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esto resulta altamente beneficioso para la democracia, pues del hecho de ser partidos distintos encabezando dos de los tres Poderes, podría esperarse un fuerte contrapeso el uno del otro, lo que se traduce en una estricta vigilancia y fiscalización de parte del Legislativo hacia el Ejecutivo; ello sin mencionar que el relativo equilibrio de poder obliga a las fuerzas a tomar el camino del diálogo a fin de lograr acuerdos y consensos para sacar adelante las agendas de ambos palacios.

No olvide el lector la importancia de la profesionalización de las labores parlamentarias, y cómo esto puede lograrse a través de diversas acciones ya comentadas, pero que en este capítulo retomaremos de forma más específica. Basta observar el contexto político, social y económico en el que el Estado de México se encuentra inmerso para advertir que la Legislatura local, como portavoz de los mexiquenses, supervisor de las acciones y políticas que el Ejecutivo realiza y reformador del marco jurídico local, tiene en sus manos un papel protagónico en el rumbo que la entidad habrá de tomar.

Algo importante a destacar es que la sociedad es más dinámica, de una u otra forma se involucra en la toma de decisiones: sea como mero espectador muy atento o como actor a través de foros y espacios de participación. Desde el *boom* de los medios de comunicación, y con cada paso agigantado de la tecnología, no hemos dejado de repetir y asombrarnos por el creciente alcance de los medios de comunicación; pero más que eso, el gran, libre y democrático acceso que la sociedad tiene a cualquier fuente de información. Sin embargo, esta accesibilidad no ha resultado del todo positiva pues, así como se publican noticias veraces y objetivas, también existen otras más que son manipuladas, poco claras o confusas que, al igual que las primeras, tienen toda la posibilidad de correr a través de las redes sociales y diseminarse, llegando a todos los usuarios por igual.

Luego de que de las noticias, buenas y malas, corran, la sociedad recibe un panorama más o menos claro sobre el cual verter opiniones, críticas e, inclusive, tomar acción y manifestarse. Por todo lo anterior, en un contexto donde la información vuela, es menester de las instancias del Poder asumir un rol consciente que permita orientar el rumbo de forma clara y responsable, a través de acciones transparentes perfectamente motivadas y fundamentadas en hechos, datos, opiniones de valor, etc., que superen por mucho la desinformación y clarifiquen la realidad al punto de ofrecer confianza y seguridad a los ciudadanos.

De lo anterior se desprenden tanto la inteligencia como la pericia con la que han de actuar los representantes, quienes, si bien asumen un papel político e incluso gestor, son también conductos de los intereses y necesidades; por lo que en sus manos está tomar decisiones importantísimas que, si bien ofrecen beneficios, necesariamente causarán algún daño; por lo que resulta evidente la necesidad de disminuir inteligentemente los daños que conllevan las decisiones. Es obvia, entonces, la necesidad de contar con apoyo técnico especializado, profesional y permanente que brinde servicios a nuestros representantes; en este caso, a los diputados locales del Estado de México.

Centrando más el discurso, con el paso de los años, el congreso local se ha involucrado cada vez en más aspectos de la vida pública de la entidad, por lo que los problemas que debe atender son también más complejos, particulares e inclusive técnicos. Es así como las labores parlamentarias deben ser objeto de una reestructuración profunda que permita abordar las funciones del congreso de una mejor manera.

Al respecto, la Doctora MORA-DONATTO hace un importante señalamiento pues al momento de crear o modificar leyes, es preciso legislar bien y en función de lo estrictamente necesario. Para ello, se debe analizar con detenimiento las problemáticas objeto de la función legislativa para obtener un repertorio de las posibles soluciones. Además, destaca la investigadora, no todos los problemas pueden ser solucionados con la publicación de una ley (MORA-DONATTO, 2008, pág. 174).

De esta manera, si lo que se busca es incrementar la eficiencia de las labores parlamentarias a partir de las cuales la legislatura sume a las soluciones de las problemáticas diversas y que su actuación no se limite a buenas intenciones sin efectos, se precisa contar con un cuerpo técnico que, mediante el estudio y análisis, indique cuáles son las acciones más adecuadas o con mayores posibilidades de éxito, previendo los posibles resultados y basándose en fundamentos tanto teóricos como prácticos.

En respuesta a las necesidades parlamentarias en lo general y legislativas en lo particular, desde hace ya algunas décadas, un importante número de académicos y políticos han propuesto una alternativa a la profesionalización legislativa: la reelección de los congresistas. Finalmente, en el año 2014, con la reforma político-electoral impulsada por el entonces Presidente de la República Enrique Peña Nieto, la reelección en el Poder Legislativo, tanto federal como local, fue posible: en tanto

los diputados (federales y locales) podrán reelegirse hasta 3 veces seguidas, los senadores tendrán permitida una reelección inmediata, para sumar ambos un total 12 años continuos.

Si bien es cierto que la experiencia permite adquirir conocimientos que con la teoría no serían totalmente aprehendidos, la reelección de los legisladores sigue teniendo una baja incidencia, por lo que dista de alcanzar los propósitos de ofrecer profesionalismo y alta calidad en las labores parlamentarias. Por si fuera poco, esta es una alternativa que requiere el acompañamiento de otras estrategias para complementar una estrategia integral y holística.

Refuerzo de lo anterior, es la experiencia legislativa de los diputados que integran la LX Legislatura del Estado de México, en la cual únicamente 21 diputados agregan en su currículum haber ocupado anteriormente el cargo de diputado o, incluso, de senador. Ellos representan solo el 28% de los congresistas locales⁴¹. Por si fuera poco, solamente tres diputados lograron su reelección: Araceli Casasola Salazar, María Mercedes Colín Guadarrama y Miguel Sámano Peralta.

No podemos negar que el ejercicio de la política lleva consigo una serie de encuentros y desencuentros de intereses tanto públicos como propios de sectores específicos. Por lo que, en la práctica, la actuación de los diputados dista mucho del principio parlamentario de libertad o de independencia o autonomía; es común ver como los representantes se supeditan a los partidos que los postulan o a un líder político de mayor jerarquía. Además, es innegable que la permanencia en la carrera política depende estrechamente del sistema electoral, la organización partidista, los intereses personales, e incluso de otros actores que incentivan o frustran las trayectorias políticas de los congresistas.

Aunado a lo anterior, es obvio que para los partidos políticos es más importante la experiencia que sus aspirantes a candidatos tienen en el ámbito de la representación popular que en el área legislativa, por lo que nos podemos preguntar: ¿qué tipo de candidatos al parlamento es el que los partidos políticos prefieren?, ¿aquellos que avalen un correcto desempeño en sus funciones, o aquellos con la capacidad de asegurar el voto de la ciudadanía para alcanzar la conquista en las elecciones? De alguna manera, esto es también una dicotomía severa de la que los partidos políticos

⁴¹ Datos obtenidos a partir de los perfiles de los diputados publicados en Marcaje Legislativo. ML. (2019). *Diputados*. Noviembre 1, 2019, de Marcaje Legislativo Sitio web: <https://marcajelegislativo.com/diputados>

son víctimas, pues deben elegir entre ganar o lanzar los mejores perfiles para la conducción correcta de la vida pública.

Esto último deja en evidencia que la función legislativa no es la única prioridad para el diputado, pues debe atender otros aspectos que lo mantengan en la carrera política. Esto deja en entredicho si la reelección es, por sí sola, una garantía para profesionalizar las labores parlamentarias.

En el congreso del Estado de México, la profesionalización es un asunto complejo de abordar y ambiguo por entender; esto debido a la naturaleza que toca al cargo de diputado: difícilmente pueden tomarse en cuenta elementos tales como el mérito o el desempeño. Por lo que resulta evidente que la profesionalización en la Legislatura es inaplicable y se limita a la experiencia que los propios legisladores hayan adquirido en legislaturas anteriores, en caso de haber ganado la curul (ya no hablemos de retenerla). Ello es preocupante, pues incrementa las posibilidades de generar políticas disfuncionales, coyunturales e insuficientes para responder a las demandas sociales.

Revisado el estado de la profesionalización de las labores parlamentarias desde la trinchera de los diputados y, como afirmé, que no es suficiente el enfoque desde el representante popular, sino que debe abarcar otros aspectos para lograr una solución integral, toca ahora el enfoque de la institución del Poder Legislativo, sus dependencias y el personal de servicio.

Como se vio en el capítulo anterior, la Legislatura del Estado de México carece de un servicio parlamentario especializado y permanente sometido a una constante actualización. Más aún, los servicios actuales no son suficientes o no se ha explotado tu potencial para brindar el auxilio técnico y profesional que los legisladores requieren para elaborar propuestas con oportunidades de formar parte del marco normativo vigente en la entidad.

Los servicios parlamentarios de los que tendrían que gozar los diputados locales deberían abonar no solamente a la elaboración de iniciativas pertinentes cuyas fundamentos y motivaciones fueran lo suficientemente ricos para lograr sacar adelante la propuesta, sino que también deberían contar con un alto grado de especialidad para contribuir al ejercicio de las funciones parlamentarias primordiales, como lo son la financiera, la de control político y económico, la jurisdiccional, etc. Más en este contexto político donde, repito, son tanto distintos como opuestos los partidos políticos que encabezan el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Al atestiguar las sesiones deliberantes de la asamblea local, resulta evidente la flaqueza con la que los parlamentarios exponen propuestas legislativas o puntos de acuerdo. Sus proyectos, frecuentemente, se fundan en planteamientos débiles, pobres exploraciones, planteamientos jurídicos inadecuados y una técnica legislativa prácticamente inexistente.

Siempre que los legisladores reconozcan la necesidad de atender un negocio público o brindar solución a alguna problemática, deben tener a su alcance las plataformas que les permitan presentar apropiadamente el contexto y ofrecer una propuesta clara y elocuente; para esto, se *requiere pertinencia en el fondo y rigor en la forma* (CAMACHO QUIROZ, 2018, pág. 308). El anterior es uno de los no escasos motivos por los cuales el Poder Legislativo del Estado de México debería centrar esfuerzos para generar, de manera real y efectiva, los mecanismos que brinden atención a los diputados que requieran apoyo en la elaboración de proyectos legislativos y el ejercicio de sus funciones en general, con el objeto de colaborar para que su trabajo sea eficiente y rinda óptimos resultados.

En función de la asamblea que requiera el Estado de México, se tendrá que proyectar la instancia o dependencia capaz de brindar atención y coadyuvar a los resultados de los servicios que proporcionen al Poder Legislativo y sus integrantes. Ello sin mencionar su importante participación para optimizar el proceso legislativo en sus fases de discusión y resolución.

Es así como se advierte la pertinencia de un modelo de servicio parlamentario actualizado y resiliente a la vida cambiante de la entidad, pero que además resulte estimulante para aquellos funcionarios que formen parte de él, por conducto de los cuales se ofrezca el apoyo parlamentario a los diputados.

4.2. BENEFICIOS DE PROFESIONALIZAR LAS LABORES PARLAMENTARIAS.

La identificación y atención temprana de las problemáticas locales, permitiría la depuración oportuna de una lista inagotable de situaciones a través de su discusión y resolución para evitar una crisis ante la cual las autoridades se ven obligadas a ser reaccionarias por la urgencia derivada del rezago de la mencionada lista. Adicionalmente, la implementación de un cuerpo de servicio parlamentario implica la suma de conocimientos que reduce los niveles de improvisación y la

remembranza de hechos históricos que se transformaron en lecciones⁴² en pro del ejercicio de las funciones parlamentarias. El Congreso debe ser el cuerpo colegiado garante que se yerga en bases sólidas, cuyas acciones estén correctamente fundamentadas y conscientemente motivadas.

Cuando hablamos de profesionalización de las labores parlamentarias, hacemos referencia a la actividad de los congresos y sus integrantes encaminadas a dar respuesta a las demandas de sus representados a través de la formulación y elaboración de iniciativas que conjugan los intereses de los legisladores y sus partidos con la respuesta a las demandas de sus representados (VALENCIA ESCAMILLA, 2008, pág. 70).

Además, la profesionalización tiene un estrecho vínculo con la supervisión y control gracias a la fiscalización del servicio público, por lo que es posible influir en las políticas mediante una discusión informada y enriquecedora sobre las propuestas hechas al Congreso.

El implementar un esquema de profesionalización de las labores parlamentarias permitiría brindar apoyo profesional y eficaz en el cumplimiento tanto de las atribuciones como de las funciones propias de la Legislatura mexicana, al mismo tiempo que brindaría estabilidad y seguridad en el empleo de sus funcionarios, así como impulsar la vocación del servicio y la promoción, actualización y capacitación permanentes del personal. En consecuencia, el personal adscrito a los servicios parlamentarios, por antonomasia, serían apolíticos, imparciales y permanentes, cuyas labores serían parte fundamental de la cámara.

En resumen, un esquema de profesionalización:

- a) Es un aparato burocrático eficiente y dinámico.
- b) Las contiendas electorales y los problemas coyunturales quedan al margen.
- c) Es un sistema de reglas y procedimientos claros, libre de discrecionalidades.
- d) Permite asegurar la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas.
- e) Es una demanda que surge gracias al desarrollo de las instituciones.

Si nos concentramos en el servicio parlamentario de carrera, este conlleva una profesionalización constante, en la que el servidor público cuenta con un adecuado sistema de ingreso, promoción, estímulos y evaluación de conformidad con los méritos, aptitudes y actitudes, que permiten mejorar el desempeño de la función

⁴² "Aquel que no conoce su historia está condenado a repetirla." Napoleón Bonaparte.

pública y que además, van a la par de un sistema de rendición de cuentas en condiciones democráticas de gobierno, pues tiene que ver con la publicidad y transparencia del ejercicio público (GAMBOA MONTEJO & VADLÉS ROBLEDO, 2018, pág. 86).

Entre las ventajas que podemos mencionar es la de reclutar personal con un perfil profesional competente para ocupar y desempeñar funciones especializadas, beneficiándose de la pericia de dichos funcionarios. Esto, además, evitaría renovar periódicamente al personal debido a la temporalidad del cargo (comúnmente ligada a la duración de la legislatura); el capacitar al personal, se traduce en una inversión y un ahorro, ya que el capital destinado no se ocuparía para capacitar desde cero, sino todo lo contrario: se invertiría en continuar con la profesionalización del personal adscrito.

El servicio parlamentario de carrera es un sistema basado en el mérito, lo que ofrece eficiencia y continuidad, además de durabilidad de los compromisos legislativos, confianza social y seguridad jurídica. La meritocracia contribuye en gran medida a fortalecer la capacidad operativa y los resultados del ejercicio de las funciones parlamentarias (GAMBOA MONTEJO & VADLÉS ROBLEDO, 2018, pag. 12).

Cabe señalar que el apoyo técnico surgido del personal adscrito al servicio parlamentario de carrera proporciona estabilidad legal. En tanto que la estabilidad en el empleo y la certeza jurídica de que únicamente los méritos académicos y laborales, así como la capacitación, serán los únicos parámetros valorativos indispensables para buscar ascensos, brindan seguridad sobre la objetividad, profesionalismo e imparcialidad de los servicios ofrecidos a los parlamentarios (GAMBOA MONTEJO & VADLÉS ROBLEDO, 2018, pag. 12).

El servicio parlamentario de carrera busca formar funcionarios que apoyen profesionalmente el desarrollo de las atribuciones del congreso. Según el marco teórico o jurídico que se estudie, la aplicación y operación del sistema se desarrolla bajo una amplia gama de principios, entre los cuales están: legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional.

Ahora bien, la profesionalización de las labores parlamentarias, como mencioné anteriormente, requiere de una estrategia integral. Al respecto hemos mencionado la reelección de los legisladores y la implementación de un servicio parlamentario de carrera; por lo que ahora corresponde hacer algunas anotaciones respecto a los institutos de estudios al servicio del congreso y sus diputados.

El parlamento mexiquense tiene a su servicio el Instituto de Estudios Legislativos (INESLE), el cual debería aspirar a ofrecer servicios similares a los ofrecidos por los distintos institutos de estudios del Congreso de la Unión. Por lo que, al fortalecer al INESLE, este estaría en condiciones de ofrecer productos síntesis, imparciales y objetivos de trabajos académicos, numéricos, históricos, etc., que ofrezcan referencia para las actividades legislativas de los diputados.

Entre los servicios que el INESLE podría ofrecer están:

- a) Elaborar investigaciones, estudios y análisis relacionados con las facultades, atribuciones y funciones de la Legislatura.
- b) Proporcionar información de apoyo a la labor legislativa.
- c) Establecer vínculos institucionales para la capacitación y formación del cuerpo de asesores, así como para los diputados.
- d) Generar convenios que faciliten el acceso a fuentes especializadas de información.

4.3. DEFICIENCIAS EN EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO DERIVADAS DE LA FALTA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LAS LABORES PARLAMENTARIAS.

En este apartado, quisiera enfocarme en una reforma hecha al Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México el pasado 1 de abril de 2019, impulsada por la diputada Araceli Casasola Salazar. Previo al ejemplo, vale la pena recordar que el congreso mexiquense trabaja en pleno y en comisiones y comités. El Diccionario de la Lengua Española define a la voz *comisión* como “encargo que alguien da a otra persona para que haga algo”, a continuación, también lo define como “conjunto de personas encargadas por ley, o por una corporación o autoridad, de ejercer unas determinadas competencias permanentes o entender en algún asunto específico.”

Habrá que decir también que la doctrina y la práctica parlamentaria, del mismo modo que la técnica legislativa, han adoptado una serie de principios que rigen su ejercicio; uno de ellos es el de *racionalidad*, el cual permite pensar, evaluar, entender y actuar de acuerdo con ciertos principios de mejora y consistencia, para satisfacer algún objetivo o finalidad⁴³.

⁴³ Sonría. (2018). *Racionalidad*. Noviembre 3, 2019, de Fundación Sonría Sitio web: <https://sonria.com/glossary/racionalidad/>

De modo que, para poder dar trámite a asuntos eficiente y eficazmente, los parlamentos dividen su trabajo en comisiones especializadas en algún tema o conjunto de tópicos; las comisiones parlamentarias surgen de la necesidad y beneficios que encontraron los parlamentos en dividir su trabajo. Así, el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General define a las comisiones como “órganos especializados constituidos por el Pleno que, por medio de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que las Cámaras del Poder Legislativo cumplan con sus atribuciones constitucionales y legales.”

Luego de que los asuntos son atendidos y deliberados en comisión, pasan a su discusión al pleno, con la expectativa de haber sido desahogados exhaustivamente. Además de que para evitar una discusión de por sí ya larga, las comisiones sirven para el debate particularizado de los asuntos hechos del conocimiento del congreso.

Llegados a este punto, la diputada Casasola impulsó una modificación al Reglamento de la Legislatura para ampliar el listado de tópicos de los cuales tendría conocimiento la Comisión Legislativa de Familia y Desarrollo Humano. Cabe destacar que, si bien los listados de los asuntos materia de discusión de las comisiones legislativas no son amplios, el nombre que estas reciben sirve de directriz para asignar el turno de los proyectos presentados al pleno de la Legislatura. Los tópicos agregados a la comisión, insisto, de Familia y Desarrollo Humano, eran referentes a temas electorales, participación ciudadana, educación, cultura, desarrollo económico, comercial, industrial, inversiones, y un sinfín de temas propios de otras comisiones.

Resulta evidente lo absurdo e innecesario de la propuesta, toda vez que, al aprobarse, tendría lugar una super comisión capaz de inmiscuirse en las discusiones del resto de las comisiones legislativas, lo que, desde luego, rompería con los principios de racionalidad y economía procesal. Es lamentable afirmar que dicha reforma fue aprobada por el pleno y ahora forma parte del orden jurídico que rige la Legislatura del Estado de México.

Si bien es cierto que muchas de las adiciones propuestas por la diputada Araceli Casasola clarificaban la estrecha relación de la comisión en cuestión con los tópicos familiar y humano, resulta sobrada la propuesta, pues como he afirmado antes, basta con el nombre de la comisión legislativa para marcar la pauta de los temas que pueden discutir las comisiones.

4.3.1. ÁREAS DE LA LEGISLATURA SUSCEPTIBLES A UN ESQUEMA DE PROFESIONALIZACIÓN.— Esta tesis propone un esquema de profesionalización de las labores parlamentarias tomando en consideración a los diputados y el cuerpo de asesores; sin embargo, como es de inferirse, el área de acentuación del estudio corresponde a estos últimos. Por esa razón es que suscribo la idea de la Doctora Cecilia MORA-DONATTO cuando establece una premisa básica del acerca labores de los diputados y los asesores.

En tanto que a los legisladores compete la representación, así como asumir la decisión política en cada asunto, toca a los órganos de apoyo técnico especializado aportar información, documentos, datos, estudios y análisis para que la decisión del diputado sea posible. Para el objeto de esta tesis, es imprescindible aclarar que estoy convencido de que no compete a los asesores sustituir la voluntad del diputado, sino ayudarlo para que sus decisiones sean el reflejo de amplias reflexiones y solventes estudios que permitan a los legisladores razonar y fundamentar su voto. Los cuerpos de apoyo técnico existen (o deben de existir) para que el congresista base en datos y análisis objetivos el sentido de su actuación (MORA-DONATTO, 2008, pág. 175).

El tema de la profesionalización del servicio parlamentario nos refiere a la estructura y funcionamiento de los aparatos administrativos de la institución. Hay que recordar que los esquemas de profesionalización regulan el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios sobre la base del mérito y de los resultados de su desempeño. Su propósito es que los puestos sean ocupados por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales.

Hecha las aclaraciones anteriores, corresponde ahora hacer una mención de las áreas del Poder Legislativo mexicano que, a mi consideración, pudieran ser objeto de un esquema de profesionalización.

La primera de ellas es la Secretaría de Asuntos Parlamentarios (SAP), como la encargada de hacer que las labores parlamentarias fluyan apropiadamente con la menor dificultad posible. Entre otras cosas, a su cargo tiene una de las labores más importantes que es de brindar apoyo técnico a las comisiones, quienes son las encargadas de discutir y dictaminar sobre las propuestas hechas al pleno de la Legislatura. La participación de la SAP para coordinar a los asesores, quizá más importantes del palacio, como lo son los Secretarios Técnicos, así como gestionar el apoyo técnico legislativo, representa una aportación importante, pues su trabajo da forma al propósito de los representantes populares para que la voluntad del legislador sea clara, precisa y efectiva.

Otra de las áreas que, a mi consideración, es susceptible de aplicar un esquema de profesionalización es el Instituto de Estudios Legislativos (INESLE). Lamentablemente, hoy día el INESLE es una institución en abandono, con poca actividad y una pobre producción. Tan solo revisar el sitio de internet del instituto, deja claro que los propósitos planteados en el Reglamento del Poder Legislativo, el Reglamento Interno del instituto y el Manual de Organización de este se han plasmado como letra muerta. Si bien es cierto que el INESLE ha hecho realizado varias compilaciones e investigaciones, su labor no se limita solamente a esta acción, sino que va más allá: contar con un cuerpo de asesores especializados, en constante capacitación y formación; impulsar la formación de dicho cuerpo a través de instituciones educativas, etc. Es necesario mencionar que los convenios vigentes celebrados por el instituto con otras universidades, se limitan a la prestación de servicio social y prácticas profesionales de los estudiantes de estas; además de que no cuenta con el cuerpo de asesores con el que debería prestar sus servicios a los diputados; mucho menos, en lo que va de la LX Legislatura, ha impulsado o gestionado programas educativos tales como diplomados, especialidades o posgrados propios de las labores parlamentarias y que deberían ir dirigidos a los diputados, su cuerpo de asesores y demás personal de la cámara.

Un área más donde es preciso implementar mecanismos de profesionalización es en el secretariado técnico de las comisiones y comités, pues son estos los primeros asesores de dichos micro colegios y sus labores son esencialmente jurídicas, por lo que requieren un alto grado de especialidad, por no mencionar experiencia.

Finalmente, otro aspecto necesario de atender para implementar un esquema de profesionalización es el marco jurídico del Poder Legislativo del Estado de México. Es oportuno decir que, si una asamblea no contara con una normatividad clara y precisa, a través de la cual se regulen funciones, facultades y procedimientos, estaríamos frente a un colegio desorganizado e inestable. Así, sería imposible adoptar una estrategia con la cual se impulse el desarrollo y crecimiento de su personal bajo los criterios de eficiencia, objetividad, oportunidad, productividad, entre otros.

Como se estudió en el capítulo anterior, el Congreso del Estado de México es uno de los pocos que aún no cuentan con ninguna normatividad relativa a cualquier esquema de profesionalización y mucho menos al servicio parlamentario de carrera. Por lo que si se pretende profesionalizar la actividad parlamentaria, partiendo de la claridad de las propuestas hechas en tribuna, pasando por el trabajo especializado requerido en el estudio y discusión de estas, hasta la atención de problemáticas

mediante resoluciones eficaces, pertinentes y asertivas, es imprescindible adoptar un sistema normativo apropiado así a las necesidades como los objetivos del Congreso, de la misma manera que a la agenda legislativa de los grupos parlamentarios y, en su caso, de la asamblea en su conjunto.

CONCLUSIONES

Luego de haber desarrollado la presente tesis en la que se estudió la evolución y desarrollo de la institución que es el parlamento y, particularmente, la Legislatura del Estado de México, así como la teoría que envuelve al órgano colegiado y su funcionamiento, pasando por el marco jurídico que da formalidad a su actuación, hasta llegar al esbozo para un esquema de profesionalización de las labores parlamentarias del congreso mexiquense, presento a continuación mis conclusiones:

PRIMERA. Los legisladores tienen en sus manos la alta responsabilidad de elaborar leyes a través de su promulgación, reforma, derogación o abrogación. Dicha tarea requiere de conocimientos jurídicos importantes que permitan comprender un problema desde su origen y proponer una solución armónica con el orden jurídico y la praxis legislativa.

SEGUNDA. La pluralidad de las funciones parlamentarias ensancha las facultades del Poder Legislativo del Estado de México, y diversifica sus acciones, por lo que el ejercicio de sus atribuciones exige un alto grado de conocimientos, así como gran especialidad a fin de poder ejercerlas con responsabilidad y asertividad.

TERCERA. La reelección como mecanismo de profesionalización, aunque apropiada, ha resultado infructuosa, por lo que requiere el acompañamiento de otras acciones que conformen una estrategia integral para profesionalizar las labores parlamentarias.

CUARTA. Hablar de capacitación a diputados resulta aventurado e incluso arriesgado, pues el devenir de los cuerpos colegiados atiende a coyunturas electorales y depende de la carrera política de cada individuo, por lo que sería inapropiado limitar el enfoque de la profesionalización parlamentaria para los congresistas; además de que las distintas propuestas académicas, políticas y legales (reelección legislativa) en torno al legislador han resultado infructuosas o inaplicables.

QUINTA. Además de la coyuntura electoral y política, la gran diferencia en la formación académica e historia *vitae*, han dado a las legislaturas una variedad indiscutible de integrantes, por lo que profesionalizar o, siquiera, capacitar únicamente a los diputados resultaría tanto inapropiado como complicado.

SEXTA. La capacitación y profesionalización del cuerpo de asesores que le brinda sus servicios tendría mayor factibilidad, partiendo del supuesto de que ellos son

quienes enriquecen el trabajo del legislador, pero también lo protegen contra los posibles detractores.

SÉPTIMA. Los diputados requieren apoyarse en un cuerpo de asesores, temporales y permanentes, con conocimientos especializados y profesionales para dar claridad a las propuestas que se deseen presentar en tribuna y cuya pericia ofrezca a las iniciativas miras tanto de perdurar como de ser eficaces en su aplicación.

OCTAVA. La del Estado de México es la legislatura con el mayor número de habitantes representados por lo que se integra con el número más grande de diputados y recibe el presupuesto más grande, en comparación con el resto de los congresos locales. Los números, permiten ver que la responsabilidad es demasiado grande, por lo que la entidad no puede continuar siendo de las últimas en carecer con un sistema normativo que regule la profesionalización de las labores parlamentarias o un servicio parlamentario de carrera. Más si lo que se pretende es contar con una legislatura progresista, actualizada y capaz de responder ante los retos de la vida pública de la entidad.

NOVENA. La profesionalización de las labores parlamentarias en la Legislatura del Estado de México implica reclutar, capacitar, formar y promover continuamente al personal de servicio de la cámara, además de brindar servicios especializados cuyas aportaciones enriquezcan tanto las iniciativas como las discusiones que versen sobre estas, para finalmente producir trabajos parlamentarios suficientes, con alto grado de éxito y apropiados a las exigencias sociales.

DÉCIMA. Hasta ahora, los servicios parlamentarios y legislativos que ofrece la cámara local a sus diputados han resultado insuficientes o su prestación ha sido relativa e inapropiada. Además, aunque la normatividad contempla la existencia de un cuerpo de especialistas en distintas materias, tal cuerpo no existe en la forma que la cualquier parlamento lo requeriría.

DÉCIMA PRIMERA. El servicio parlamentario de carrera ofrece a los diputados un cuerpo especializado de peritos en la técnica legislativa y la práctica parlamentaria, al igual que especialistas en disciplinas inherentes al quehacer de los parlamentos. Además, dicho servicio se rige por la meritocracia, junto con principios tales como la imparcialidad, objetividad, compromiso, confidencialidad, institucionalidad, eficiencia, profesionalismo, etc.

PROPUESTAS

1. Implementar una estrategia integral de profesionalización que involucre a las dependencias del Poder Legislativo del Estado de México cuyas labores estén acentuadas en la atención, asesoramiento y apoyo del tipo técnico-legislativo y parlamentario, especializados en materias sustantivas del quehacer parlamentario.
2. Creación del marco jurídico pertinente para el establecimiento del Servicio Parlamentario de Carrera (SPC) en el Poder Legislativo del Estado de México, con el objeto de profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario. Entendiéndose al SPC como el sistema a través del cual se regula el ingreso (mediante concurso de oposición), formación, capacitación, evaluación promoción y remuneración de profesionistas especializados en la redacción de leyes y en la práctica parlamentaria, cuya labor se rija bajo principios tales como imparcialidad, objetividad, compromiso, confidencialidad, institucionalidad, eficiencia, profesionalismo, entre otros.
3. Reformar el *artículo 70* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (LOPLEM), para retirar la facultad discrecional con la que el presidente de las comisiones legislativas o comités permanentes nombran y remueven a los secretarios técnicos es estos. En su lugar, establecer que al secretariado técnico formará parte del SPC, por lo que accederá al cargo mediante examen de oposición y que el nombramiento se haga a partir de una lista del personal capacitado para ocupar el cargo.
4. En relación con la sugerencia anterior, se propone crear un *artículo 70 bis* en el LOPLEM o, en su defecto, adicionar al *artículo 167* del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, estableciendo los siguientes requisitos para ocupar el cargo de secretario técnico de alguna comisión legislativa o comité permanente:
 - a. Al cargo de secretario técnico se accederá mediante examen de oposición.

- b. Para ser secretario técnico se requiere contar con título de Licenciado en Derecho o superior.
 - c. Aquellos servidores públicos que hayan desempeñado por cinco años consecutivos el cargo de secretario técnico accederán desde luego al servicio, estando exentos de presentar examen de oposición y del requisito de título de Licenciado en Derecho o superior. Esto en función del reconocimiento a su trayectoria y experiencia en el desempeño del cargo.
 - d. Aquellos servidores públicos que hayan desempeñado el cargo de secretario técnico por menos de cinco años y más de tres, y que no cuenten con título de título de Licenciado en Derecho o superior, podrán acceder o permanecer en el cargo en tanto acreditan algún diplomado en Derecho Parlamentario. Esto en función del reconocimiento de su trayectoria y experiencia en el desempeño del cargo.
5. Revitalizar al Instituto de Estudios Legislativos (INESLE), dotándolo de recursos humanos y financieros que le permitan ejecutar eficazmente y con oportunidad las atribuciones conferidas; tomando como modelos a los institutos de estudios de las Finanzas Públicas, de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, y Sociales y de Opinión Pública de la Cámara Federal de Diputados, así como el Instituto “Belisario Domínguez” del Senado de la República. Que el INESLE realice efectivamente las funciones para las cuales fue creado: investigación y difusión de los temas relacionados al parlamento, como coadyuvar con los legisladores en el perfeccionamiento de los proyectos legislativos, profesionalización de especialistas parlamentarios, proporcionar apoyo académico y técnico consultivo, etc.
6. Confeccionar un programa permanente de capacitaciones, cursos, conferencias, diplomados y demás actividades de formación, dirigidas tanto a diputados, como a asesores permanentes y temporales. Así mismo, celebrar convenios con instituciones educativas de reconocido prestigio para gestionar especialidades y posgrados en derecho parlamentario. Si bien es cierto que estas funciones son propias del INESLE, en la práctica no son ejercidas.

FUENTES DE CONSULTA

- ANÁHUAC, C. D. (1814). *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina*.
Obtenido de Cámara de Diputados:
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf
- BÁTIZ VÁZQUEZ, B. (1999). *Teoría del Derecho Parlamentario*. México: Oxford.
- BERLÍN VALENZUELA, F. (1993). *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BERLÍN VALENZUELA, F., MORENO COLLADO, J., CAMPOSECO CADENA, M. Á., GONZÁLEZ OROPEZA, M., MOLINA PIÑEIRO, L., NAMORADO URRUTIA, P., . . . VEGA VERA, D. (1997). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Ciudad de México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- BURGOA, I. (1982). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.
- CAMACHO QUIROZ, C. (2018). *El Poder Legislativo Mexicano Tomo II*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- CARBONELL, M., & PEDROZA DE LA LLAVE, S. (2000). *Elementos de la Técnica Legislativa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CERVANTES GÓMEZ, J. (2012). *Derecho Parlamentario*. México: Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Centro de Estudios e Investigaciones Parlamentarias. LXI Legislatura.
- CHÁVEZ HERNÁNDEZ, E. (2016). *El Derecho Parlamentario Estatal Mexicano. Análisis y propuesta de reforma*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Constituyente, C. (1836). *Leyes Constitucionales de la República Mexicana*. Obtenido de Orden Jurídico Nacional: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>
- DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, P. (1999). *Derecho Parlamentario*. México: Oxford.
- DE ITURBIDE, A. (1821). *Acta de Independencia de la América Septentrional*. Obtenido de Orden Jurídico Nacional:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1821A.pdf>
- DE ITURBIDE, A., & DE O'DONOJÚ, J. (1821). *Tratados de Córdoba*. Obtenido de Orden Jurídico Nacional: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1821B.pdf>
- ESTADO DE MÉXICO, C. C. (1824). *Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México*. Estado de México.

- GAMBOA MONTEJO, C., & VADLÉS ROBLEDO, S. (2018). *El Servicio Civil de Carrera en el Ámbito Legislativo*. México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados Federal.
- GARCÍA MÁYNEZ, E. (1985). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Porrúa.
- GOZÁLEZ LEZAMA, R. (19 de Noviembre de 2014). *La dictadura. El último gobierno de Antonio López de Santa Anna*. Obtenido de Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM):
https://inehrm.gob.mx/es/inehrm/La_Dictadura_El_ultimo_Gobierno_de_Antonio_Lopez_de_Santa_Anna#_ftn2
- IEEM. (2 de Octubre de 2019). *Historia*. Obtenido de Instituto Electoral del Estado de México: <http://www.ieem.org.mx/historia.html>
- IMCO. (2018). *Informe Legislativo 2018*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad.
- MORA-DONATTO, C. (2008). Urge rediseñar el servicio civil de carrera del Congreso Mexicano. *Cuestiones Constitucionales*, 173-209.
- MORELOS Y PAVÓN, J. M. (1813). *Sentimientos de la Nación*. Obtenido de Orden Jurídico Nacional: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf>
- MOTO SALAZAR, E. (2013). *Elementos de Derecho*. México: Porrúa.
- OCHOA CAMPOS, M. (1973). *Derecho Legislativo Mexicano*. México: XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados.
- PEDROZA DE LA LLAVE, S. (1996). *EL Control del Gobierno. Función del Poder Legislativo*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PEDROZA DE LA LLAVE, S. (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. México: UNAM.
- PEDROZA DE LA LLAVE, S. (2006). *Congreso General Mexicano. Análisis Sobre Su Evolución y Funcionamiento Actual*. México: Porrúa.
- QUINTANA VALTIERRA, J., & CARREÑO GARCÍA, F. (2006). *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*. México: Porrúa.
- REYES PASTRANA, J. (2015). *Compendio de Disposiciones Normativas Históricas del Congreso del Estado de México (1824-1914)*. Toluca: Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de México.
- REYES PASTRANA, J. (2019). *Cuadro Sinóptico de los Órganos Legislativos del Estado de México y sus Predecesores (1814-2021)*. Toluca: Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de México.

- REYES PASTRANA, J. (2019). *Reseña Histórica del Poder Legislativo del Estado de México y sus Predecesores (1809-2021)*. Toluca: Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de México.
- REYES PASTRANA, J. (2019). *Sinopsis de Decretos de la Legislatura del Estado de México (1917-2009)*. Toluca: Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de México.
- REYES PASTRANA, J. (2019). *Sinopsis de Decretos del Congreso del Estado de México y sus Predecesores (1824-1914)*. Toluca: Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de México.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. (2001). Historia de las constituciones del Estado de México. En F. ANDREA SÁNCHEZ, *Derecho Constitucional Estatal* (págs. 139-157). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- SALINAS SANDOVAL, M. D. (2010). *Estado de México: historia de las instituciones jurídicas*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, LXI Legislatura.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1990). *Derecho Parlamentario Español*.
- SERNA DE LA GARZA, J. (1997). *Panorama del Derecho Parlamentario Mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- VALENCIA ESCAMILLA, L. (2008). Élités parlamentarias y profesionalización legislativa. *El Cotidiano*, 69-76.