



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO

COORDINACIÓN DE ESTUDIOS AVANZADOS



*Facultad de Derecho*

---

**“LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN EL  
SISTEMA CONGRESIONAL MEXICANO EN EL  
CONTEXTO DE LA PROMOCIÓN Y GARANTÍA DE  
LOS DERECHOS HUMANOS”**

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

**PRESENTA:**

**M. en D. ROBERTO EMILIO ALPIZAR GONZÁLEZ**

**TUTOR ACADÉMICO**

**Dr. en D. HIRAM RAÚL PIÑA LIBIEN**

**TUTORES ADJUNTOS:**

**Dr. en D. Enrique Uribe Arzate**

**Dr. en D. Edgar Humberto Cruz Martínez**

## **CONTENIDO**

<b>DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS</b>	
<b>RESUMEN</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>14</b>
<b>PROTOCOLO</b>	<b>17</b>

### **CAPÍTULO I EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO**

1.1 La representación política en el México Independiente	24
1.2 Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812	25
1.3 El Congreso de Anáhuac y la Constitución de Apatzingán	26
1.4 El Congreso Constituyente durante la Independencia y el primer Imperio Mexicano	27
1.5 El Congreso Constituyente y la Constitución de 1824	28
1.6 El Congreso y las Siete Leyes Centralistas	29
1.7 La Constitución de 1857 y el unicameralismo	32
1.8 La Constitución de 1917 y las comisiones parlamentarias en el Congreso General	33

### **CAPÍTULO II TEORÍA DE LA OPTIMIZACIÓN DE LAS NORMAS APLICADA AL TRABAJO DE LAS COMISIONES DEL PODER LEGISLATIVO**

2.1 El positivismo jurídico según Ronald Dworkin	37
2.2 Criterios de distinción entre reglas y principios	39
2.3 Distinción entre normas, principios y valores	41
2.4 Los principios como mandatos de optimización	44
2.5 Adopción de la teoría de la optimización de los derechos	46

### **CAPÍTULO III NORMAS, PRINCIPIOS Y VALORES DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN EL SISTEMA CONGRESIONAL MEXICANO**

3.1 Sistema de comisiones en el Poder Legislativo	47
3.1.1 Marco normativo de las comisiones	50
3.1.2 Integración de las comisiones	51
3.1.3 Funciones y deberes de las comisiones parlamentarias	53

3.2 Características de los parlamentos contemporáneos	58
3.3 Principios parlamentarios contemporáneos	60
3.4 Valores del sistema congresional mexicano	62
3.5 Los valores constitucionales	64

**CAPÍTULO IV  
GENERALIDADES SOBRE DERECHOS HUMANOS Y  
FUNDAMENTALES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO Y SU  
IMPACTO EN EL SISTEMA CONGRESIONAL**

4.1 Los derechos humanos y los derechos fundamentales	66
4.1.1 Definición de derechos humanos	67
4.1.2 Definición de derechos fundamentales	69
4.1.3 Evolución de los derechos fundamentales	71
4.1.4 El imperativo del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos	74
4.2 Los derechos político-electorales como derechos fundamentales	76
4.2.1 El derecho a la participación política	78
4.2.2 El derecho al voto activo y pasivo	80
4.2.3 El derecho a la representación política	81
4.2.4 El derecho a la deliberación pública	85

**CAPÍTULO V  
LA FUNCIÓN DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN  
RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS Y FUNDAMENTALES**

5.1 El deber ser de las funciones de las comisiones ordinarias parlamentarias	87
5.2 La aplicación de los principios y valores parlamentarios en la función de las comisiones	108
5.3 La optimización de los derechos humanos y fundamentales en el ejercicio parlamentario	111
	115

<b>CONCLUSIONES</b>	
<b>PROPUESTA</b>	118
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	119

## RESUMEN

La presente investigación tiene como finalidad hacer un análisis del funcionamiento de las comisiones parlamentarias en el sistema congresional mexicano; para tal efecto se llevó a cabo el estudio del ejercicio de las facultades constitucionales del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual basa su trabajo en órganos colegiados denominados comisiones permanentes ordinarias en donde se elaboran en primera instancia los proyectos de dictámenes o resolutivos que habrán de someterse a consideración del pleno.

El funcionamiento de dichas comisiones está determinado por factores de naturaleza normativa pero también política. Lo normativo se encuentra vinculado a la necesaria racionalidad de la función legislativa y la especialización del conocimiento de los asuntos de su competencia regulados por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su respectivo reglamento, en cuanto a su integración, atribuciones y procedimientos para el desahogo de los asuntos de su competencia.

De igual manera influyen factores de carácter político en el que hacer de las comisiones parlamentarias como lo es la férrea disciplina de partido que condiciona la actuación del legislador, no solamente en su participación en la asamblea plenaria sino también al interior de las comisiones de las cuales forma parte, pues padecen de una continua invasión de competencias entre ellas, lo cual incide directamente en la lentitud del trabajo parlamentario y en el descontrol de sus tareas sustantivas de fiscalización.

Por lo cual en el presente trabajo se propone que para que las referidas comisiones cumplan con eficiencia y eficacia su labor parlamentaria estas actúen no sólo apegadas a la normatividad sino también en normas, principios y valores rectores institucionales para orientar la función representativa, pues como señala Dworkin la naturaleza de los principios encarnan mandatos de optimización y, por consiguiente,

el apego a los mismos implica la existencia de deberes éticos de adhesión para los parlamentarios sólo y si éstos buscan la proximidad de esa institución con el parlamento y los miembros de la sociedad a la que representan; en el contexto de la promoción y garantía de los derechos humanos.

## **PALABRAS CLAVE**

Comisiones parlamentarias, sistema congresional, funcionamiento, representación política, optimización, principios, valores, promoción, garantía y derechos humanos.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad generar en el lector diversas reflexiones en torno a la labor que desempeña el poder legislativo en el México actual, asimismo se intenta detonar conciencia en torno a la importancia que cobran los principios axiológicos en el quehacer del parlamento y el impacto de la labor legislativa en el marco de respeto, promoción y garantía de los Derechos Humanos.

Como estudiosos del derecho es posible observar que el parlamento o poder legislativo como se denomina en el Estado Mexicano ha sido poco explorado; razón por la cual esta investigación se ha enfocado a realizar un estudio en torno al trabajo que realizan los representantes del pueblo al interior del Congreso General y sobre todo cómo es que llevan a cabo sus funciones, para lo cual se hace necesario dividir este trabajo de investigación en cinco apartados.

En el primer apartado se hace un bosquejo histórico de la creación y transformación que ha tenido el poder legislativo en México desde que surge como una nación independiente, en este apartado se identificaron datos interesantes y épocas que marcaron la vida política de este país una vez que se consuma la lucha de independencia, es decir, se plasma como se empezó a organizar el México independiente bajo los ideales de división de poderes, soberanía y representación popular, principios que dan origen a la conformación del poder legislativo.

En el segundo apartado se intenta explicar de una forma sencilla y pedagógica qué es y en qué consiste la teoría de la optimización de la norma, cuyo representante es Ronald Dworkin; jurista que sostiene que el derecho no se puede separar de los principios y valores de una sociedad, ya que sin éstos el derecho sólo se reduce a un imperativo, convencido de que las normas o reglas se fundan en principios, usos y costumbres de una sociedad y por ende al momento de interpretar y aplicar una norma se deben de considerar los principios en los que se

basa una norma, bajo esta premisa Dworkin afirma que el derecho será verdaderamente eficaz.

En el tercer capítulo se evidencian las normas, principios y valores que se aplican en el quehacer del poder legislativo en México; en este apartado se hizo necesario abordar las funciones y los deberes del parlamento así como identificar la norma que regula estas funciones pero sobre todo la forma en cómo se lleva a cabo el quehacer legislativo, aquí se destaca que la actividad del congreso se secciona y se lleva a cabo mediante la creación de comisiones legislativas, situación que tiene una justificación. En este contexto es dable decir que trabajar bajo un sistema de comisiones al interior del parlamento tiene una razón de ser; es decir, se intentan ejecutar o realizar las labores del poder legislativo mediante un grupo reducido de personas lo cual permite realizar un trabajo más especializado, sin embargo, es evidente que en la actualidad esta forma de trabajo no es suficiente para garantizar que la actividad parlamentaria se realice en torno al principio consagrado en artículo primero constitucional.

Al hablar de los principios consagrados en el artículo primero constitucional se hace necesario realizar un bosquejo en torno a los derechos humanos y fundamentales consagrados en la Carta Magna, razón por la cual en el apartado cuarto del presente trabajo de investigación se realizó un estudio descriptivo en torno al tema, destacando los derechos fundamentales político-representativos.

Finalmente, en el apartado cinco se hace una estudio crítico en torno a la actividad y funcionamiento de las comisiones legislativas del parlamento en México, en el que se sostiene la postura sustentada en la teoría de la optimización de las normas de Ronald Dworkin, que la actividad del parlamento debe apegarse no sólo a normas o reglas que regulan las funciones del poder legislativo, sino aún más es imprescindible que los representantes del pueblo ajusten su quehacer a principios y valores, así todos los productos que emanen del congreso de la unión deberán ajustarse a los ideales de la sociedad en general y por ende, las normas jurídicas

que se gestan al interior del congreso conformaran un sistema jurídico ajustado a la realidad social y más eficaz.

## PROTOCOLO

### 1. Título del trabajo de investigación.

“LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN EL SISTEMA CONGRESIONAL MEXICANO EN EL CONTEXTO DE LA PROMOCIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS”

### 2. Objeto de Estudio.

La integración y funcionamiento de las comisiones parlamentarias al interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### 3. Pregunta de investigación.

*¿Es necesaria la integración de las Comisiones Parlamentarias en el Sistema Congresional mexicano, para optimizar su trabajo y el control de las entidades del gobierno, a fin de hacer más eficiente y eficaz la función Parlamentaria?*

### Planteamiento del problema.

Las comisiones parlamentarias son órganos de gobierno que tienen como finalidad conocer a detalle los proyectos de iniciativa de ley o decreto que son presentados por los titulares del derecho de iniciativa, respecto de las materias sobre las cuales tienen capacidad de decisión la cámara o el congreso en su caso. Estas comisiones de dictamen legislativo, analizan el proyecto de iniciativa que por disposición de la mesa directiva les ha sido turnado para que lo pongan en estado de resolución y solo pase al pleno del parlamento-congreso para legitimarlo y con ello darle agilidad y eficacia al trabajo parlamentario. Sin embargo, hoy en día el funcionamiento de dichas comisiones queda determinado por dos aspectos, uno normativo y otro de carácter político.

En lo que se refiere al aspecto normativo, se puede observar una continua invasión de intereses y competencias entre ellas, lo cual incide directamente en la lentitud del trabajo parlamentario y en el descontrol de sus tareas fiscalizadoras. Por lo que hace al aspecto político es evidente que en una democracia representativa, como la nuestra se convierte en una democracia de partidos, y en este marco el legislador ya no es libre de votar de acuerdo con su propia conciencia o juicio, está obligado

con el partido al que le debe su postulación y en la esfera parlamentaria la disciplina que fija el propio partido, asigna por regla general al individuo un campo muy exiguo de autodeterminación democrática y una participación disciplinaria en la que el comportamiento del voto en muchas ocasiones no es decidido por el propio grupo parlamentario sino por la dirección del partido como lo señala Sartori.

Por otro lado, las propias integraciones de las comisiones no reflejan la pluralidad de las cámaras y peor aún de las candidaturas independientes y/o paridad de género. Sin soslayar que el principio de proporcionalidad no sólo garantiza que todos los miembros estén en las comisiones, sino que también se suman decisiones que la propia comisión pueda hacer suyas.

Por lo que creo que para mejorar y fortalecer el trabajo de las comisiones, así como el control parlamentario sobre el poder ejecutivo y de los demás órganos del sistema constitucional se debe racionar el número y delimitar bien las competencias de las comisiones ordinarias del congreso y dotar a las existentes de mecanismos variados para optimizar sus potestades de acción y control.

### **Justificación del Problema.**

En las dos últimas décadas hemos sido testigos del incremento de más de medio centenar de comisiones al interior de cada una de las cámaras del congreso de la unión mismas que teóricamente están obligadas al control de las entidades del gobierno. Pero en la práctica padecen una continua invasión de intereses y competencias entre ellas, lo que incide directamente en la lentitud del trabajo parlamentario y de paso en el descontrol de las tareas fiscalizadoras.

Las consecuencias para el modelo parlamentario son negativas, en especial para eficientar y hacer más eficaz el trabajo de las comisiones que hoy padece de un déficit elevado de autoridad. En forma simultánea dicho fenómeno de sobreposición de competencias entre múltiples comisiones que terminan por concentrar el poder sólo en algunas de ellas como son las de hacienda, presupuesto y gobernación. Pero los efectos más negativos del descontrol parlamentario se

registran en el cada vez más ineficaz trabajo de las comisiones, a la hora de rendir dictámenes, informes, opiniones, resoluciones o hacer citas en comparecencia. Todo esto nos lleva a suponer que el parlamentario piensa más en el disfrute burocrático de comisiones que en el cumplimiento de su tarea de un verdadero control.

A fin de fortalecer el control parlamentario sobre el poder ejecutivo y de los demás órganos del sistema constitucional se debe racionar el número y delimitar las competencias de las comisiones ordinarias del congreso, así como de dotar a las existentes de mecanismos para agilizar sus potestades de acción y control. De no ser así los funcionarios públicos del gobierno en general, seguirán desdeñando citas y comparecencias camerales, elevar el tono de réplica a algún legislador en su propia tribuna o simplemente saturar de información chatarra al congreso y más preocupado en intereses de facción que en imponer límites al abuso del poder.

#### **4. Hipótesis de la investigación.**

Si las Comisiones Parlamentarias son el escenario por excelencia para la confrontación de ideas, la elaboración de proyectos normativos y programas políticos que ofrece a los ciudadanos y que estos deben regirse por normas, principios y valores establecidos en su constitución y que por lo tanto la argumentación y deliberación que llevan a cabo los miembros del parlamento se articule en torno a conceptos como verdad, racionalidad, fundamentación y consenso; luego entonces se podrá racionalizar, agilizar y hacer más eficiente y eficaz el trabajo parlamentario mexicano.

#### **5. Objetivo General.**

Aportar elementos teóricos y prácticos que permitan entender el papel trascendental que juegan y deben jugar las comisiones parlamentarias al interior del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos en la época contemporánea ajustados a un estado constitucional de derecho para el fortalecimiento de la representación política.

## **5. Objetivos Específicos:**

1. Conocer el origen y evolución del sistema de representación política en México.
2. Definir a la representación política y a las comisiones parlamentarias.
3. Analizar la organización y funcionamiento del sistema congresional mexicano.
4. Describir la integración, organización y funcionamiento de las comisiones del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, basados en la teoría de la optimización de los derechos y en el contexto de la promoción y garantía de los derechos humanos.

## **6. Marco Teórico**

El fortalecimiento de las Comisiones Parlamentarias lo visualizo a través de la teoría de Ronald Dworkin, en virtud de que este autor sostiene una postura en torno a optimización de las normas jurídicas en base la ponderación de principios; por tanto, es necesario identificar hasta qué punto es viable aplicar esta teoría en el quehacer del parlamento en México. Ronald Dworkin, fue un precursor de la idea de virtud judicial; su propuesta tiene mayor capacidad de rendimiento filosófico, especialmente en lo que atañe a su enfoque *holístico* de la teoría jurídica.

Guillermo Lariguet afirma que la normatividad jurídica no es un fenómeno que se pueda aislar del problema práctico de la autoridad moral del derecho o del problema normativo-político de cuándo un orden jurídico es legítimo o justo; además resulta imposible aislar a la autoridad del derecho respecto de los problemas sustantivos de la moralidad y legitimidad política del derecho, se hace expresa en el positivismo jurídico; positivismo que, siguiendo una terminología usual, denomino metodológico y cuyo rasgo sobresaliente consiste en la separación conceptual entre derecho y moral (2017).

Sin embargo en el mundo del derecho anglosajón, así como hispanohablante, existen autores que, defienden la necesidad de dejar fuera la

moral del derecho, abonando, así, una defensa de un positivismo jurídico excluyente (Jimenez, 2008).

En contra posición a esas posturas existe la tendencia que afirma que el positivismo puede ser un valioso instrumento para hacer “teoría” del derecho, ocupándose por ejemplo de la eficacia de las reglas, de la estructura presuntamente sistemática del derecho o de conceptos jurídicos fundamentales. Pero para capturar la normatividad fuerte del derecho es preciso un enfoque holístico y no uno que aísle al derecho de la moral (Lariguet, 2017).

Es menester reiterar que, el enfoque holístico en torno a la normatividad del derecho, lo ha transmitido Ronald Dworkin, al reflexionar sobre la importancia de la articulación con la moral crítica; este autor se ha caracterizado en los últimos años por su crítica hacia el positivismo y utilitarismo, ya que para él el derecho va más allá de un conjunto de reglas y principios, afirmando que el derecho es una praxis interpretativa en donde las reglas y los principios sirven para dotar de razonabilidad jurídica a los argumentos que motivan las resoluciones judiciales.

En opinión de Víctor Rojas Amandi (2005) uno de los aspectos más destacados de la teoría de Ronald Dworkin consiste en sostener, contrario a lo que el positivismo postula, la existencia de una conexión conceptual necesaria entre el contenido del derecho y la moral; en tal virtud esta teoría ha sido denominada como teoría contemporánea de los principios jurídicos, destacando que Dworkin y Robert Alexy, son los principales doctrinarios en dispersar esta teoría.

Ronald Dworkin y Robert Alexy parten de la idea de que, por causa de la vaguedad del lenguaje del derecho, la posibilidad de conflictos entre normas y la existencia de casos no regulados, en la praxis jurídica se presentan vacíos que muchas ocasiones las normas de derecho no son suficientes para que los operadores jurídicos resuelvan determinados conflictos, por tanto el operador jurídico debía, en sentido estricto aunque con ciertos límites, crearla según su criterio, actuando como actuaría un buen legislador, uno de los elementos extrajurídicos que un juez, o cualquier operador jurídico, tenía a la mano para

resolver un conflicto, eran los principios jurídicos. Así los principios generales del derecho aparecen como la aplicación de normas extrajurídicas que sirven para colmar los vacíos del sistema legal y determinar el sentido y el alcance de una regla y la aplicabilidad de una de ellas en caso de conflictos normativos.

Partiendo de esa praxis jurídica que te acentúo en el siglo XIX Ronald Dworkin construye el argumento medular de su teoría afirmando la existencia de principios en el ordenamiento jurídico; otra característica de su teoría es la preocupación por proporcionar criterios de distinción entre los principios y las reglas, aunado a esto la tesis de Ronald sostiene que los principios son verdaderas normas jurídicas, no estándares normativos pertenecientes a otro tipo de ordenamiento (Suárez, 2012).

En conclusión, Ronald Dworkin funda su teoría contemporánea de principios, partiendo del supuesto de que los principios del derecho no pueden jugar un papel de supletoriedad en el derecho positivo, ya que éstos tienen un valor normativo perteneciente a otro sistema, haciendo hincapié en la diferencia que se debe establecer entre principios y reglas.

## **8. Metodología utilizada.**

La investigación que se aborda es de carácter teórico y presenta un enfoque cualitativo en sus vertientes descriptiva, analítica y exploratoria pues se busca que el sistema de comisiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, funciones no sólo apegado a normas jurídicas de carácter taxativo sino, también a principios y valores para poder optimizar el trabajo parlamentario y hacerlo más eficiente y eficaz, para el fortalecimiento de la representación política en el contexto de la promoción y garantía de los derechos humanos. Por lo que se hace necesario la aplicación de los siguientes métodos de investigación:

**MÉTODO HITÓRICO.** - Éste permite conocer el origen y evolución del sistema de comisiones al interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a

partir de la época del México Independiente hasta nuestros días y así poder proyectar en perspectiva dicho sistema.

**MÉTODO EXÉGETICO-JURÍDICO.** - A través de este es posible interpretar las normas que rigen la actuación de las comisiones parlamentarias en su dimensión fáctica, normativa y valorativa, para comprender y explorar el funcionamiento que desarrollan dichas comisiones en el sistema Congresional Mexicano en el contexto de la promoción y garantía de los derechos humanos para el fortalecimiento de la representación política.

**MÉTODO SISTEMÁTICO.** – Porque es necesario analizar una serie de elementos para entender el funcionamiento de las comisiones parlamentarias del Poder Legislativo Mexicano, a partir del imperativo establecido en el artículo primero constitucional en relación a la promoción y garantía de los derechos humanos, el cual les obliga a optimizar la función parlamentaria para fortalecer la representación política.

**MÉTODO INDUCTIVO.** - Mediante este se hará un estudio en particular de las comisiones parlamentarias en el Sistema Congresional Mexicano destacando una serie de factores que inciden en la lentitud e ineficacia de la función parlamentaria, pero que, en el contexto de la promoción y garantía de los derechos humanos, estas están deben actuar no sólo apegadas a normas sino también a principios y valores para optimizar y robustecer la representación política del poder legislativo mexicano.

## **CAPÍTULO I**

### **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO**

SUMARIO: 1.1 La representación política en el México Independiente. 1.2 Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812. 1.3 El Congreso de Anáhuac y la Constitución de Apatzingán. 1.4 El Congreso Constituyente durante la Independencia y el primer Imperio Mexicano. 1.5 El Congreso Constituyente y la Constitución de 1824. 1.6 El Congreso y las Siete Leyes Centralistas. 1.7 La Constitución de 1857 y el unicameralismo. 1.8 La Constitución de 1917 y las comisiones parlamentarias en el Congreso General.

En sus orígenes la función parlamentaria surge como un órgano meramente deliberativo que tenía algunas funciones restringidas de carácter judicial o para la toma de decisiones administrativas; sus antecedentes de órgano parlamentario tienen lugar en la época antigua, en las civilizaciones griega y romana donde se le consideró una institución deliberativa; para efectos de la presente investigación se hace necesario hacer un bosquejo histórico en torno a la evolución o transformación que ha sufrido el parlamento en México.

#### **1.1 La representación política en el México Independiente.**

Para abordar algunos aspectos en torno a la forma en que se hace presente la representación política en México como nación independiente, es necesario tener presente que, los principales ideales que sustentaron la guerra de independencia fueron la construcción o conformación de una República, la división de poderes, la igualdad, la libertad y la soberanía.

Naturalmente al haber estado por tantos años bajo el control de otro país, indudablemente los mexicanos intentan con ímpetu crear un medio o mecanismo de contrapeso a la monarquía; tomando como modelo el sistema parlamentario de Estados Unidos y, bajo el principio de la división de poderes, en México surge el poder legislativo cuya misión será la de representar la voluntad del pueblo.

Es posible afirmar que, de los ideales que motivan y fortalecen el movimiento de independencia cobran singular importancia la división de poderes y la soberanía ya que justamente estos son los principios que dan origen a la representación política en el país, al dividir el poder surge el legislativo el cual tendrá como misión principal la representación del pueblo mexicano y así se está garantizando el

ejercicio de la soberanía; aunado a esto el poder legislativo se conforma como un cuerpo colegiado, basado en el modelo del país vecino de Norteamérica, configurándose así como un mecanismo de contrapeso a la monarquía. En tal virtud resulta interesante conocer cómo es que se fueron conformando los primeros cuerpos colegiados en el Estado Mexicano como nación independiente.

## **1.2 Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812.**

De acuerdo con la doctrina es posible afirmar que las Cortes de Cádiz dieron origen a la Constitución de 1812, y en estos documentos históricos se localizan los primeros antecedentes del congreso mexicano. Tena Ramírez (2008) señala que este documento constaba de 384 artículos en los que ya se puede apreciar una forma de gobierno bajo el principio de la división de poderes y el reconocimiento de un órgano encargado del poder legislativo.

Pedroza de la Llave citada por José Luis Camacho (2019) señala que la Constitución de 1812 se pueden identificar de forma clara dos principios en los que se sustenta la vida política de México: 1. Que la soberanía radica en la nación; y 2. La pertenencia a las cortes de la potestad legislativa. Agrega que esta constitución contempla en su artículo 27 que las Cortes eran conformadas por la reunión de todos los diputados que representaban a la nación, eran nombrados por la ciudadanía y se integrarían por representantes electos, en razón de un diputado por cada 70 mil almas; además se estableció que la renovación de las Cortes se realizaba cada dos años y sus actividades se circunscribían a la elaboración, interpretación y derogación de las leyes que regían en la Nueva España.

De lo anterior se desprende que esta constitución es la que fija el precedente de mayor relevancia en México, porque en este documento se reconoce un órgano deliberativo y representativo, además algo muy importante que se destaca es que se marca una periodicidad o renovación de los representantes y se establece de forma clara que su principal función es la elaboración, interpretación y derogación de las leyes que regirían la vida de la Nueva España.

### **1.3 El Congreso de Anáhuac y la Constitución de Apatzingán.**

La Constitución de 1814, o Constitución de Apatzingán, como se le conoce, es el documento titulado de manera oficial: *Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814*. Este decreto es promulgado por el Congreso de Chilpancingo reunido en la ciudad de Apatzingán; el cual sustituyó a la Junta de Zitácuaro, fue el primer congreso independiente de la corona española, más tarde se le conocería con el nombre de Congreso de Anáhuac y también como Congreso de Chilpancingo (Gutierrez, 2019).

Diversos doctrinarios coinciden en señalar que este documento no tuvo una vigencia en la vida política de México debido a la inestabilidad que se vivía en ese momento en el país debido al movimiento armado de independencia, incluso el Congreso enfrentó dificultades para establecerse en una ciudad y operó de manera itinerante, desde la ciudad de Chilpancingo que fue la primera, debió trasladarse a Tlacotepec, Tetela, Ajuchitán, Huetamo, Ario, Uruapan, Tiripetio, hasta llegar, finalmente a Apatzingán, lugar en el que se expidió el Decreto Constitucional en el que se establecen las primeras directrices del constitucionalismo mexicano.

Por su parte Camacho Vargas (2019) ha señalado que el Congreso de Anáhuac, contó con su propio reglamento y es el primer documento de esta naturaleza, el cual fue expedido por José María Morelos y Pavón, en esta normatividad se regulaba el proceso para la instalación del Congreso Constituyente, la estructura, organización y funcionamiento del cuerpo colegiado así como la forma de proceder de los diputados. Bajo este contexto es evidente que con este reglamento Morelos y Pavón fija el precedente sobre lo que debe contener un documento de esta naturaleza, es decir se vuelve una norma reguladora del principal cuerpo colegiado de un Estado de Derecho.

#### **1.4 El Congreso Constituyente durante la Independencia y el primer Imperio Mexicano.**

El Estado Mexicano pasó por un proceso de transición para alcanzar su independencia como tal, y por ende para poder cimentar el régimen de gobierno por el que se luchó durante la guerra de independencia. Históricamente existen documentos como el Plan de Iguala en el que se estableció la monarquía constitucional como forma de gobierno del México Independiente, posteriormente, en Agosto de 1821, se firmaron los Tratados de Córdoba en donde se señaló como forma de gobierno una monarquía constitucional moderada en la que se contaría con una Junta Provisional Gubernativa y en su presidente residiría el gobierno del Imperio y el ejercicio de la función legislativa (Moreno, 2005).

Los documentos en mención cobran singular importancia en la vida política y representativa de México, en virtud de que en ambos se reconoce una Junta Interina o provisional integrada por diputados que tenían a su cargo la función legislativa,- una de sus primeras tareas importantes fue la proclamación del Acta de Independencia del Imperio del 27 de septiembre de 1821- (Camacho, 2019), por tanto, éstos son los primeros antecedentes que dan vida al parlamentarismo en México.

Vicente Fuentes (1967), comparte otros aspectos históricos importantes en esta etapa del Estado Mexicano señala que, de acuerdo con el Plan de Iguala en febrero de 1822 se instaló el Congreso Constituyente el cual estaba conformado por eclesiásticos, por intelectuales de entre los que destacan fray Servando Teresa de Mier, insurgentes como Guadalupe Victoria, aristócratas como el marqués de Castañiza, liberales como Lorenzo de Zavala, monárquicos como Tagle, Fagoaga e incluso diputados de las Cortes de Cádiz.

En este momento aun cuando ya se había conformado un congreso, éste se caracterizó por el poder que ejerció el grupo monárquico, lo cual permitió que Agustín de Iturbide se proclamara como emperador e incluso en octubre de 1822 disolvió el congreso para evitar confrontaciones políticas; lo cual originó una pugna

política y militar y como consecuencia se vuelve a instalar el congreso en marzo de 1823, dando la pauta para establecer un sistema republicado como forma de gobierno.

A partir de la independencia de México se fueron adoptando gradualmente elementos que permitieron distinguirnos como un Estado Libre y Soberano, es decir se adoptó un régimen de gobierno bajo los principios de una república, soberana, la división de poderes, la igualdad y la libertad que cimentaron las instituciones que integran al Estado.

### **1.5 El Congreso Constituyente y la Constitución de 1824.**

La independencia, sobre todo política, de México no se logró de forma inmediata al concluir el movimiento social, ya que aún en los primeros documentos en donde se plasma una forma de gobierno y se crean órganos colegiados que tienen como principal función la legislativa, es claro que seguía permeando o imperando la voluntad de grupos monárquicos y que de alguna manera se propiciaban luchas internas por el poder; como bien lo señala Camacho Vargas (2019), la situación de inestabilidad que caracterizó al Congreso no le permitió consolidarse, siendo hasta la caída del imperio de Iturbide, en junio de 1823, que se emitió una convocatoria formal para conformar un nuevo congreso constituyente para la nación, el cual se constituyó formalmente hasta noviembre de 1823.

Este congreso se caracterizó por aprobar el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la cual fija precedente para la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se publicaría el 24 de octubre de 1824 -primera constitución del México Independiente-; además es en esta Carta Magna en donde se consagra la forma de gobierno republicana representativa, federal y un sistema de gobierno presidencial, representado por un Supremo Poder Ejecutivo, el cual estaría conformado por un presidente y un vicepresidente, mientras que el poder legislativo se conformaría por el Congreso General de corte Bicameral, también se instauró un poder judicial el cual residiría en una Corte Suprema de Justicia (Camacho, 2019).

En esta constitución se distingue porque en ella se consagra claramente el principio de representatividad, en ésta se establece que por cada 80 mil personas se nombrará un diputado, también se señala que los diputados se ostentarán como representantes por un período no mayor a dos años, así como los requisitos que se necesitaban para poder ser candidatos y electos como senadores y diputados.

Bajo este contexto resulta simple entender la relevancia que tuvieron en la vida política del México independiente los 171 artículos que conformaron esta primera constitución.

### **1.6 El Congreso y las Siete Leyes Centralistas.**

Con la constitución de 1824 en México se instaure de manera formal una República, representativa, federal, sin embargo, existía un grupo importante de personas provenientes de grupos realistas que se oponían a esta forma de gobierno, lo que da origen a una lucha entre liberales y conservadores.

Estas confrontaciones políticas datan de los años de 1824 a 1847, sin embargo un hecho relevante se da en el año de 1834 cuando se renueva mediante elecciones el Congreso Federal, logrando incorporarse fuertemente el grupo de los conservadores sin embargo fue complicado realizar su trabajo ya que aún y cuando los conservadores tomaron fuerza dentro del poder legislativo existió una gran oposición por parte de los liberales, trayendo como consecuencia que se promoviera una revisión a la Constitución vigente en ese momento. Así en diciembre de 1835 se aprueba un proyecto constitucional denominado Bases para la Nueva Constitución conocido comúnmente como las Siete Leyes.

Este documento contempló igualmente la conformación de un poder legislativo con la característica de representatividad, con la peculiaridad de que ahora la proporción representativa pasaría a ser de 80 mil personas por diputado a 150 mil o por cada fracción de 80 mil habitantes se elegiría a un diputado; la diferencia entre la constitución de 1824 y estas Siete Leyes radica en la

conformación de un Supremo Poder Conservador el cual se depositaba en cinco individuos (Camacho, 2019).

Resulta interesante conocer en términos generales el contenido de esas Siete Leyes Constitucionales, también denominada Constitución de régimen centralista (México, 2019):

- La primera ley establecía quienes podían ser considerados ciudadanos y tener derecho a voto. Se debía saber leer y escribir, y un ingreso mínimo. Quedaban excluidos los empleados domésticos.
- La segunda ley facultaba al presidente para cerrar el Congreso y la Corte Suprema, suprimiendo la división de poderes al privilegiar al Ejecutivo. Además, creaba un Cuarto Poder, llamado Supremo Poder Conservador, en el que cinco miembros tenían plenos poderes sobre los demás. El poder conservador se atribuía capacidades superiores.
- La tercera ley establecía la conformación y las facultades del Congreso.
- La cuarta ley establecía el mecanismo de elección presidencial: indirecto a través del Senado, la Corte y una junta de ministros.
- La quinta ley regulaba el modo de elección de los miembros de la Suprema Corte de Justicia.
- La sexta ley, introducía el cambio más radical: alteraba la división territorial, pasando México de ser una república federal, a ser una república de régimen centralista. Los estados desaparecían y pasaban a ser departamentos controlados desde el poder central, y con gobernadores designados por el presidente de la República.
- La séptima ley era en esencia una prohibición de alterar o cuestionar el articulado anterior por un lapso de seis años a partir de su promulgación.

El centralismo no alcanzó el consenso general, muy pronto los intereses de los antiguos estados salieron a relucir en búsqueda del ejercicio de su soberanía, por ende, comenzaron a surgir pronunciamientos a favor del federalismo. Hacia 1838 surgen severos cuestionamientos al centralismo, se criticó abiertamente al Supremo Poder Conservador y además el segundo congreso, 1838-1840, ya no contara con

una mayoría defensora de esa tendencia política; incluso el senador José Manuel Gutiérrez de Estrada expresó una tercera opción para el sistema de organización nacional, pronunciándose en favor de la monarquía como solución al caos nacional (diputados, 2019).

De acuerdo con datos históricos que datan en la página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; el 8 de agosto de 1841, Mariano Paredes y Arrillaga se levantó en contra del gobierno de Bustamante con un manifiesto en que se expresaba que se convocaría a un Congreso Nacional extraordinario elegido bajo la base más amplia para reformar la Constitución. El presidente realizó infructuosos esfuerzos para someter a los sublevados y las Bases de Tacubaya truncaron la existencia de la Constitución de 1836. Por principio, se disolvió el Congreso, para dar paso al nombramiento de una Junta de Representantes integrada por miembros de los departamentos. La Junta designó como presidente provisional a Antonio López de Santa Anna, quien muy pronto buscaría la manera de controlar en forma absoluta los destinos nacionales.

En 1842 se efectuaron las elecciones primarias para diputados del nuevo Congreso Constituyente, al que concurrieron representantes de todas las facciones, predominando los federalistas.

De lo anterior se observa que en este período México experimenta un cambio político importante que impactó en la forma de gobierno que se había establecido en la Constitución de 1824, destacando la superioridad que se le otorgó al poder ejecutivo y sobre todo la actividad que surge al interior del cuerpo colegiado que en el que se deposita la representatividad del pueblo mexicano ya que surgen las primeras confrontaciones al interior de éste las cuales culminan con una revisión y creación de las siete leyes que prácticamente derogan la constitución de 1824, en este contexto es posible palpar que desde este momento el poder legislativo del Estado Mexicano ejerce una labor de suma importancia pero sobre todo se aprecia la trascendencia de las ideologías políticas que lo integran.

## **1.7 La Constitución de 1857 y el unicameralismo.**

Como se observa de los antecedentes mencionados en los subtemas que preceden, la vida política del México independiente no fue sencilla, siempre se tuvo esa pugna de intereses entre los grupos de centralistas y liberalistas, ya que cada uno de éstos tenían una ideología distinta sobre la forma de ejercer el poder, con esto es posible afirmar que gobernar una nación no es sencillo.

En esa tesitura una vez más el 5 de febrero de 1857 el poder legislativo vuelve a promulgar una Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, documento en el cual se reconoce nuevamente como forma de gobierno una República federal y representativa, con la peculiaridad de que el poder legislativo se depositaria en una sola Cámara, es decir pasa de ser un poder bicameral a ser unicameral, lo interesante es que, la cámara que se suprime es la de Senadores por un período de 17 años.

Por tanto, bajo el amparo esta Constitución el poder legislativo se depositaba en el Congreso de la Unión, el cual se conformaría por una sola cámara integrada por los representantes electos por los ciudadanos, igual que en la constitución de 1824 y que en las Siete Leyes, los representantes ostentarían el cargo por un período de dos años. Una crítica interesante a la supresión de la cámara de senadores es la vertida por Emilio Rabasa, quien afirma que uno de los graves errores que atribuye a la Constitución de 1857 fue el abandono del bicameralismo, en virtud de que prácticamente el poder ejecutivo queda sometido al Legislativo, además al depositar éste en una sola Cámara y expedir sus trabajos por medio de dispensas de trámites que de su sola voluntad dependían, creó en el Congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez en el obrar (Ferrer, 2005).

## **1.8 La Constitución de 1917 y las comisiones parlamentarias en el Congreso General.**

Como se ha estudiado la organización política del estado mexicano como nación independiente no fue sencilla, se intentaron respetar los principios ideológicos sin embargo, en el proceso de vivir como un país libre y soberano se presentaron diversos errores que terminan con un nuevo movimiento social, la revolución mexicana; fue así que en 1916 se convocó a la integración de un nuevo congreso constituyente, con la finalidad de crear un nuevo cuerpo normativo en el que se plasmasen todos los postulados que soportaron ese movimiento revolucionario.

Así se instala en Querétaro la Asamblea de Representantes Electos para Reformar la Carta Magna de 1857, dando origen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, ley que actualmente nos rige a pesar de los procesos de reforma por los que ha transitado. Castillejos Manrique afirma que, con la expedición de la Constitución Política de 1917, en México dio inicio una nueva etapa de nuestro desarrollo político, económico, social y cultural en la que se abandonó la llamada política de las armas, para procesar y encauzar por la vía democrática e institucional las demandas de los mexicanos y, en especial, las de los principales sectores que hicieron suya la Revolución (Castillejos, 2019).

La carta magna de 1917 se integró por 136 artículos en la que se reconoce el principio de la división de poderes, mantuvo al poder legislativo el cual se conformaba por un Congreso General dividido en dos cámaras la de diputados y senadores. Un aspecto importante al respecto es la periodicidad de renovación de estos representantes ya que los diputados duraban en el cargo dos años y los senadores cuatro años, eran electos de forma directa y tanto diputados como senadores tendrían un suplente, otra diferencia entre diputados y senadores es que, para ser aspirante a diputado se requería tener por lo menos 25 años mientras que para senados 35 años (Camacho, 2019).

Es de destacar que, en esta Carta Magna el poder legislativo funge como un órgano de control, en un sistema político como el que impera en México, además de que en este cuerpo normativo se asigna al congreso de la función normativa tanto de las leyes como de las reformas a la Constitución. Bajo este contexto aún, cuando ya se tenía un documento constitucional, era necesario consolidar una estructura o espacio político que permitiera aglutinar a los distintos líderes y sectores del país, en torno a un solo proyecto de nación. Así, el general Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), órgano político que en sus propósitos tenía orientar la política del país para superar la época de los caudillos, y avanzar por la de las leyes e instituciones. Al par que se creó este instituto político, paulatinamente se fue fortaleciendo y consolidando la figura presidencial como fiel de la balanza del sistema político mexicano en detrimento, incluso, de los demás poderes, entre ellos el poder legislativo. Carlos Castillejos sostiene que cuando el poder legislativo padece de un detrimento o subordinación de poder, surge lo que denomina la teoría del Poder Legislativo apéndice, dado que el Congreso de la Unión, prácticamente es visto como una especie de parte accesoria del sistema presidencial mexicano, donde las relaciones de poder y en realidad todo el entramado jurídico e institucional del país, giraban en torno a las decisiones que tomaba el presidente de la República.

Es posible afirmar que desde la promulgación de la constitución de 1917 el poder legislativo juega un papel de suma importancia en la organización política del pueblo mexicano, incluso aun cuando en los primeros años pareciera que el poder ejecutivo se observó como el eje del sistema político, lo cierto es que el poder legislativo vino ganando espacios cada vez más importantes en el escenario político para convertirse finalmente, como lo conocemos hoy en día, en la auténtica caja de resonancia del país y, desde luego, en el principal contrapeso a las decisiones del presidente de la República.

Es importante destacar que el poder legislativo se ha denominado así en diversos países debido a que así lo reconocen sus leyes fundamentales, sin embargo es preciso destacar que, de acuerdo a los antecedentes históricos en

Francia e Inglaterra éste poder surge con la denominación de parlamento, empero en lo general independientemente del régimen en que sea catalogado en cada país las instituciones legislativas pueden ser referidas como órganos parlamentarios, pues tiene la misma naturaleza y origen.

La palabra parlamento proviene del latín *parabolare* que significa hablar o conversas. Por esa razón indistintamente de su denominación, llámese Congreso, Asamblea, Córtes o cualquiera que sea el término utilizado en cada uno de los sistemas políticos en el ámbito mundial se trata del poder legislativo. El Parlamento es la institución en la que sus miembros en calidad de representantes de la voluntad popular discuten y construyen acuerdos en manera legislativa. (Bufalá, 2008)

Justamente por ese papel trascendental que desempeña el poder legislativo en el estado de derecho mexicano es que cobra singular relevancia la integración de las denominadas comisiones en el congreso, en este primer momento es necesario establecer qué son y cómo es que surgen en el trabajo del poder legislativo. Por comisión se entiende la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva (Berlín, 1997).

Berlín Valenzuela afirma que, es difícil para un parlamento cumplir con sus funciones, si no contara con estas formas de organización -que son reducidas por el número de miembros que las componen, pero amplias por la importancia de las tareas que realizan- en las que generalmente participan representantes de los diversos grupos parlamentarios que conforman el pleno de este órgano legislativo (Berlín, 1997).

Bajo este contexto es posible avizorar que las comisiones parlamentarias se crean para eficientar el trabajo del poder legislativo; ya que en los inicios del régimen constitucional, el parlamento se organizó de acuerdo con la idea de asamblea única, pero esta forma organizativa presentó muchos inconvenientes desde el punto de vista funcional y operativo; el trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación

era difícil; es por ello que el principio de división del trabajo fue una necesidad en el congreso con la finalidad de contribuir a que la institución fuese más dinámica y funcional; fue entonces cuando la mayor parte de los parlamentos se organizaron en secciones y/o comisiones.

Cecilia Mora señala que, el sistema de secciones en el parlamento es de origen francés; agrega que, en un intento por conciliar dos principios importantes en la organización parlamentaria como son, por un lado, la agilidad funcional y, por el otro, el principio de igualdad, desde finales del siglo XIX e incluso ya entrado el siglo XX, el sistema de secciones fue sustituido por el régimen de comisiones que surgiría en el Parlamento inglés. Para la autora en mención la creación de comisiones supone en cierta medida, la quiebra del principio de igualdad en aras del principio de división del trabajo, esto es, de especialización. Las comisiones no son, como las secciones, simples divisiones para la organización del trabajo, sino son estructuras diferenciadas en razón de la tarea realizada. Todas las secciones hacían lo mismo, aunque lo hicieran simultáneamente y con resultados distintos; las comisiones tienen por el contrario, tareas diferenciadas, son órganos especializados, con independencia de que sean o no permanentes (Mora, 1998).

De lo anterior se concluye que una vez promulgada la constitución de 1917 e instituido de manera formal el Congreso General conformado por dos cámaras, se hace necesaria implementar una metodología encaminada a seccionar o dividir el trabajo que realizan los diputados y senadores, con la intención de eficientar la organización del poder legislativo tanto en el ámbito administrativo como operativo.

## CAPÍTULO II

### TEORÍA DE LA OPTIMIZACIÓN DE LAS NORMAS Y SUS GARANTIAS, APLICADA AL TRABAJO DE LAS COMISIONES DEL PODER LEGISLATIVO

SUMARIO: 2.1 El positivismo jurídico según Ronald Dworkin. 2.2 Criterios de distinción entre reglas y principios. 2.3 Distinción entre normas, principios y valores. 2.4 Los principios como mandatos de optimización. 2.5 Adopción de la teoría de la optimización de los derechos.

#### **2.1 El positivismo jurídico según Ronald Dworkin**

El objeto de estudio del presente trabajo de investigación radica en la importancia que tiene el trabajo que se realiza al interior del poder legislativo, como se observó en el capítulo primero, la conformación de éste ha sufrido algunas transformaciones que han servido para fortalecer el ejercicio de sus funciones, bajo esta óptima resulta óptimo hacer un estudio en torno a la teoría de Ronald Dworkin, en virtud de que este autor sostiene una postura en torno a optimización de las normas jurídicas en base la ponderación de principios; por tanto es necesario identificar hasta qué punto es viable aplicar esta teoría en el quehacer del parlamento en México. Ronald Dworkin, fue un precursor de la idea de virtud judicial; su propuesta tiene mayor capacidad de rendimiento filosófico, especialmente en lo que atañe a su enfoque *holístico* de la teoría jurídica.

Guillermo Lariguet afirma que la normatividad jurídica no es un fenómeno que se pueda aislar del problema práctico de la autoridad moral del derecho o del problema normativo-político de cuándo un orden jurídico es legítimo o justo; además resulta imposible aislar a la autoridad del derecho respecto de los problemas sustantivos de la moralidad y legitimidad política del derecho, se espeja en el positivismo jurídico; positivismo que, siguiendo una terminología usual, denomino metodológico y cuyo rasgo sobresaliente consiste en la separación conceptual entre derecho y moral (2017).

Sin embargo en el mundo en el mundo del derecho anglosajón, así como hispanohablante, existen autores que, defienden la necesidad de dejar fuera la moral del derecho, abonando, así, una defensa de un positivismo jurídico excluyente (Jimenez, 2008).

En contra posición a esas posturas existe la tendencia que afirma que el positivismo puede ser un valioso instrumento para hacer “teoría” del derecho, ocupándose por ejemplo de la eficacia de las reglas, de la estructura presuntamente sistemática del derecho o de conceptos jurídicos fundamentales. Pero para capturar la normatividad fuerte del derecho es preciso un enfoque holístico y no uno que aisle al derecho de la moral (Lariguet, 2017).

Es menester reiterar que, el enfoque holístico en torno a la normatividad del derecho, lo ha transmitido Ronald Dworkin, al reflexionar sobre la importancia de la articulación con la moral crítica; este autor se ha caracterizado en los últimos años por su crítica hacia el positivismo y utilitarismo, ya que para él el derecho va más allá de un conjunto de reglas y principios, afirmando que el derecho es una praxis interpretativa en donde las reglas y los principios sirven para dotar de razonabilidad jurídica a los argumentos que motivan las resoluciones judiciales.

En opinión de Víctor Rojas Amandi (2005) uno de los aspectos más destacados de la teoría de Ronald Dworkin consiste en sostener, contrario a lo que el positivismo postula, la existencia de una conexión conceptual necesaria entre el contenido del derecho y la moral; en tal virtud esta teoría ha sido denominada como teoría contemporánea de los principios jurídicos, destacando que Dworkin y Robert Alexy, son los principales doctrinarios en dispersar esta teoría.

Ronald Dworkin y Robert Alexy parten de la idea de que, por causa de la vaguedad del lenguaje del derecho, la posibilidad de conflictos entre normas y la existencia de casos no regulados, en la praxis jurídica se presentan vacíos que muchas ocasiones las normas de derecho no son suficientes para que los operadores jurídicos resuelvan determinados conflictos, por tanto el operador jurídico debía, en sentido estricto aunque con ciertos límites, crearla según su criterio, actuando como actuaría un buen legislador, uno de los elementos extrajurídicos que un juez, o cualquier operador jurídico, tenía a la mano para resolver un conflicto, eran los principios jurídicos. Así los principios generales del derecho aparecen como la aplicación de normas extrajurídicas que sirven para

colmar los vacíos del sistema legal y determinar el sentido y el alcance de una regla y la aplicabilidad de una de ellas en caso de conflictos normativos.

Partiendo de esa praxis jurídica que se acentuó en el siglo XIX Ronald Dworkin construye el argumento medular de su teoría afirmando la existencia de principios en el ordenamiento jurídico; otra característica de su teoría es la preocupación por proporcionar criterios de distinción entre los principios y las reglas, aunado a esto la tesis de Ronald sostiene que los principios son verdaderas normas jurídicas, no estándares normativos pertenecientes a otro tipo de ordenamiento (Suárez, 2012).

En conclusión, Ronald Dworkin funda su teoría contemporánea de principios, partiendo del supuesto de que los principios del derecho no pueden jugar un papel de supletoriedad en el derecho positivo, ya que éstos tienen un valor normativo perteneciente a otro sistema, haciendo hincapié en la diferencia que se debe establecer entre principios y reglas.

## **2.2 Criterios de distinción entre reglas y principios**

Uno de los supuestos que inminentemente se tienen que estudiar en torno a la teoría de Ronald Dworkin es la distinción que se debe hacer entre reglas y principios, ya que para este autor los principios tienen un valor normativo, que permiten analizar una teoría jurídica de forma holística, convencido además de que es necesaria hacer una distinción de estos términos porque constituye la base de la fundamentación iusfundamental y es una clave para la solución de problemas centrales de la dogmática de los derechos fundamentales. Sin ella, no puede existir una teoría adecuada de los límites, ni una teoría satisfactoria de la colisión y tampoco una teoría suficiente acerca del papel que juegan los derechos fundamentales en el sistema jurídico (Dworkin, 2009).

Dworkin ofrece dos criterios de distinción entre reglas y principios:

- Las reglas son aplicables a la manera de disyuntivas.

- Los principios, en cambio aún cuando se asemejen tanto a una norma o regla, éstos no establecen consecuencias jurídicas que se sigan automáticamente cuando se satisfacen las condiciones previstas (Suárez, 2012).

Bajo este contexto Dworkin sostiene que los principios, son como aquellas normas que no operan como reglas en la aplicación a los casos concretos; otra diferencia importante que señala de forma clara entre las reglas y principios es su origen, ya que la norma es creada por un órgano facultado para ello y además es fácil de identificar en cambio los principios, son un estándar que ha de ser observado, porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad (2010), es decir, los principios, son normas generales y las reglas son más específicas.

Como se observa Dworkin no aporta o construye como tal un concepto de principios, lo que él hace es identificar rasgos distintivos entre estos, incluso llega a tomar como sinónimo de *regla* el término *norma*, razón por la cual resulta necesario intentar conceptualizar dichos términos, haciendo previamente algunas precisiones.

El convencionalismo supone que los miembros de la comunidad política mantienen un compromiso general de obedecer las reglas establecidas. El modelo de Dworkin afirma que las personas son miembros de una comunidad política genuina sólo cuando aceptan que sus destinos están ligados en el sentido de que están gobernados por principios comunes y no sólo por leyes elaboradas mediante compromiso político. (Melero, 2019) Bajo esta premisa es posible aseverar que Dworkin asegura que los miembros de una sociedad deben tener conciencia de que forman parte de una organización política regidos no sólo por las normas o leyes, sino por principios.

Robert Alexy (García, 2010) afirma que los principios son como mandatos de optimización, es decir, como normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, destacando que la diferencia entre reglas y principios es una cualidad moral la que marca la diferencia y dicha cualidad depende por entero de la

atribución de valor moral que realice el analista, intérprete o aplicador. La cualidad de ser inderrotable por los principios se la imputa a una regla el intérprete en función de preferencias morales. En otros términos, una regla es inderrotable por un principio cuando está sostenida en un principio moral de carácter supremo.

### **2.3 Diferencia entre normas, principios y valores**

De acuerdo con lo vertido en el tema que antecede es posible afirmar que, cuando Dworkin hace énfasis en hacer una distinción entre reglas y principios, equipara a sinónimos los términos regla y norma, --no se puede perder de vista que las normas son elementos del derecho--; por ello el autor en mención señala que, el conocimiento de las normas se debe hacer a través de un análisis de lenguaje y afirma que las normas se entienden como un caso del uso prescriptivo del lenguaje y por ende, son una clase especial de directivas, que influyen en el comportamiento del hombre pero que carecen de valores de verdad; él infiere que los estándares o normas son prescripciones (Huerta, 2015).

Von Wright señala que existen distintos tipos de normas: a) reglas, b) prescripciones y c) directrices; agrega que los mandatos, permisos y prohibiciones pertenecen al grupo de las prescripciones, en tanto que las directrices se conforman por la costumbre, los principios morales y las reglas ideales; para este autor los principios morales tienen importantes relaciones con las prescripciones, aunque el aspecto prescriptivo de la moralidad se relaciona también con la costumbre (González, 2019).

La norma es, un fenómeno esencialmente social, ordenador y regulador de las conductas de una sociedad de acuerdo con el proyecto social (Villoro, 2005); en tanto que los principios en sí mismos son normas que contienen e implican comportamientos, pero no establecen situaciones precisas como en una estructura normal de la norma en la que existe una hipótesis, una consecuencia y una sanción, sino que constituyen enunciados que contienen el fin y valor de la serie de actos que serán tratados en la materia del principio.

Los principios generales del derecho derivan de la realidad, no de los deseos legislativos. Un deseo del poder del Estado emitido a través de una ley para que dé orden a las relaciones jurídicas de las personas no es suficiente, pues este tipo de principios constituyen una acepción proveniente de la experiencia jurídica (Burrue, 2013).

Adrián Rentería (2017) refiere que los principios: son estándares que deben ser observados no porque en algún sentido puedan favorecer o asegurar determinadas ventajas de naturaleza económica, social o política vista como preferible, sino porque presuponen una exigencia de justicia y/o de igualdad, o alguna otra dimensión de moralidad.

Como se observa el tema de principios, implica una denotación de moralidad, por tanto, es necesario hacer una referencia entorno a la moral. El término *Moral* proviene del latín *mores* que significa costumbres, de ahí que en opinión de diversos autores se ha definido como: una forma de la conciencia social; en que se reflejan y se fijan las cualidades éticas de la realidad social.

Atendiendo al origen etimológico los filósofos han definido a la moral como el conjunto de costumbres y normas que se consideran buenas para dirigir o juzgar el comportamiento de las personas; sin embargo, determinar que una acción en buena o no conviene de realizar un ejercicio de conciencia, Bernardo Pérez (2007) señala que: Todo acto humano está integrado por la conciencia, la libertad y la voluntad, la conciencia es dirigida por la inteligencia. Ésta antes se ha informado qué es bueno y qué es malo y con base en la distinción entre lo que está bien hecho o mal hecho ordena a la voluntad actuar.

En este sentido Gregorio Robles (1992) afirma que: No existe instancia superior a mi conciencia, yo soy quien decide lo que es bueno y lo que es malo, lo que está bien y lo que está mal. Lo bueno no es bueno porque sea bueno en sí, sino porque yo decido que es bueno en virtud de mis propias razones, que son aquellas que a mí me convencen.

Bajo esta óptica es dable señalar que la moral se determina en función de la conciencia humana, lo cual puede determinar si una conducta es buena o mala, sin embargo, en opinión de Robles pareciera que esa conciencia es netamente individualizada, empero cuando se habla de moral en una sociedad se es posible generalizar esa conciencia ya que el hombre por naturaleza transmite usos y costumbres y en función a esto es posible hablar de cuestiones morales en función de usos u costumbres en una sociedad. En tal virtud, cuando el ser humano hace ese juicio de conciencia para determinar lo que es bueno o malo surgen los valores, considerados éstos como cualidad de un sujeto u objeto, García Morente señala que los valores son impresiones subjetivas de agrado o desagrado, que las cosas nos producen a nosotros y que nosotros proyectamos sobre las cosas (Brunette, 2015).

Ahora bien, no se soslaya que en el ámbito jurídico los principios generales del derecho implican entonces, no sólo las reglas inferidas del propio ordenamiento jurídico, sino también aquel conjunto de valores que, funcionando ahora sí como fuente del derecho, sirve de inspiración al legislador y al juzgador: se trata de los valores superiores a los que el derecho –en tanto valor instrumentado– está abocado a realizar. Entre estos se encuentran la libertad, la vida, la dignidad y la justicia social, que constituyen fuentes últimas de las reglas o directrices contenidas en los sistemas jurídicos (Álvarez, 2006).

De lo hasta aquí vertido se vislumbra que uno de los elementos que permiten distinguir de manera clara entre reglas y principios es que las reglas son disposiciones o reglas que expresan de manera clara y precisa las condiciones de su aplicación en tanto que los principios no indican elementos de aplicación ya que se caracterizan por su aspecto orientador basado en la moral y por ende en los valores de una sociedad.

## **2.4 Los principios como mandatos de optimización**

De acuerdo con lo investigado en temas que anteceden es evidente que Ronald Dworkin hace patente la necesidad de dar una ponderación importante a los principios dentro del sistema jurídico; lo anterior en virtud de que él está convencido de que el positivismo jurídico desconoce la esencia y función de éstos.

Los principios generales del derecho son los enunciados normativos más generales que, sin haber sido integrados al ordenamiento jurídico en virtud de procedimiento formal, se entiende que forman parte de él, porque le sirven de fundamento a otros enunciados normativos particulares o recogen de manera abstracta el contenido de un grupo de ellos.

Partiendo de la idea de que los principios sirven de orientación jurídica, entonces se pueden concebir como el conjunto de criterios orientadores insertos expresa o tácitamente en todo sistema jurídico, cuyo objeto es dirigir e inspirar al legislador y al juzgador, en su caso, para suplir las insuficiencias o ausencias de la ley. Se tratan de inferencias o deducciones jurídicas que a lo largo del tiempo han realizado jueces, legisladores y juristas (Álvarez, 2006).

Sin embargo, a juicio de Ronald Dworkin el positivismo jurídico clásico los principios trata de manera marginal a los principios, sobre todo en la praxis judicial; ya que hablar de un sistema jurídico como un conjunto de reglas diferenciadas de otras especialmente de la moral, no corresponde a una práctica profesional, ya que en muchas decisiones la moral incorporada en los principios es la que aporta los criterios de decisión judicial, por tanto no es posible entender al derecho como un objeto separado o aislado de la moral (Rojas, 2015).

Ronald Dworkin afirma que el conocimiento del derecho hace necesaria una actitud interpretativa, por tanto le da un giro al positivismo jurídico presentándolo como una forma de interpretación a la que él denomina convencionalismo, en virtud de que los derechos y obligaciones que se establecen en un sistema normativo

incluyen además de reglas jurídicas también principios morales y políticos propios de una sociedad determinada.

En conclusión, Dworkin, está convencido de que, entre la moral, la política y el derecho hay una interacción indisoluble, cuando en el curso de un proceso jurídico se deben aplicar los principios cuyo origen se encuentran en la moral. Bajo esta hipótesis él sostiene una teoría contemporánea denominada Teoría de la *Interpretación Constructiva* también conocida como de optimización de las normas; mediante la cual afirma que, el sistema de valores morales de una sociedad permite utilizar a los principios óptimos –de acuerdo con el grado de desarrollo del sistema jurídico- como una forma de identificación de derechos a la luz de la mejor perspectiva moral. Para Dworkin un sistema jurídico no va a ser exitoso si en la fundamentación de derechos y obligaciones individuales se excluye el tema de la Moral. Para él lo más importante, es admitir que los principios son fuentes de obligaciones al igual que las reglas, además, afirma que esto hace posible construir un modelo de derecho más acorde a la complejidad y sofisticación de la práctica (Huerta, 2015).

Dicho de otra manera, Ronald Dworkin está convencido de que un sistema jurídico no se puede separar de la moral y menos aún se puede estudiar o visualizar como un simple conjunto de reglas o normas imperativas ya que si esto es así entonces ese sistema tendrá deficiencias y por ende no puede ser eficaz porque no va a responder a las necesidades de la sociedad; razón por la cual se sostiene que en la aplicación de las normas se hace necesario el ejercicio de interpretación pero no sólo de las normas jurídicas sino también de los principios que son considerados como una especie de normas pero con la característica de que, tiene su fundamento en la moral y valores de la sociedad y por tanto son directrices orientadoras en el ámbito del derecho.

## **2.5 Adopción de la teoría de la optimización de los derechos**

Una vez que se han analizado los supuestos que dan sustento a la teoría de Ronald Dworkin, se observa que sus aportaciones son de gran trascendencia, - con aspecto innovador en el positivismo jurídico-; en comunión con esta ideología es posible señalar que aun cuando Dworkin enfoca su teoría principalmente al ámbito jurisdiccional, es decir, a la solución de conflictos mediante la aplicación de la norma, también resulta interesante trasladar estas aportaciones al ámbito legislativo.

En el entendido de que en el sistema jurídico mexicano el supremo poder se divide en tres --Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tal como lo establece la Carta Magna--; el poder legislativo es quien tiene esa facultad constitucional expresa de crear leyes, resulta atinada la teoría de Ronald Dworkin aplicada a la labor que desempeñan los legisladores en torno a la creación de leyes, ya que son ellos quienes tiene la gran responsabilidad de crear y poner al servicio de la sociedad ese cúmulo de normas que van a regir la vida de la sociedad mexicana.

Bajo este contexto y con la aspiración de encontrar una alternativa que garantice la eficacia de las normas jurídicas es que, se adopta la teoría de Ronald Dworkin como un elemento básico en el proceso legislativo, lo anterior en base a que, si los legisladores realizan un ejercicio de conciencia e interpretativo respecto de los principios en y durante el proceso de creación de leyes, existe la posibilidad de que dichas normas no sólo garanticen la seguridad y protección de los derechos de la ciudadanía sino que además estarán cubriendo las necesidades de la población desde distintas perspectivas y como consecuencia el ordenamiento legal será eficaz en su totalidad.

Dicho de otro modo, al hacer este ejercicio valorativo de principios sin duda se estará en presencia de un proceso complementario entre la moral, como un razonamiento previo a la creación de normas y el derecho como resultado de ello. Como bien lo afirma Dworkin es inconcebible separar la moral del derecho.

### CAPÍTULO III

## NORMAS, PRINCIPIOS Y VALORES DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN EL SISTEMA CONGRESIONAL MEXICANO

SUMARIO: 3.1 Sistema de comisiones en el Poder Legislativo. 3.1.1 Marco normativo de las comisiones. 3.1.2 Integración de las comisiones. 3.1.3 Funciones y deberes de las comisiones parlamentarias. 3.2 Características de los parlamentos contemporáneos. 3.3 Principios parlamentarios contemporáneos. 3.4 Valores del sistema congresional mexicano. 3.5 Los valores constitucionales.

### **3.1 Sistema de comisiones en el Poder Legislativo**

El Poder legislativo mexicano se distingue por ser bicameral, -diputados y senadores-, ahora bien, para lograr el cumplimiento de sus atribuciones el parlamento se organiza mediante la constitución de comisiones. Etimológicamente la palabra comisión, proviene del latín *commissio*, -onis, que se interpreta como acción de cometer, doctrinalmente se ha definido el término como la orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio; también como el encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa y conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto (Cervantes, 2019).

El artículo 40 de la ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos señala que las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales (2016).

Cervantes Gómez (2019) señala que las comisiones son órganos colegiados de las Cámaras, integrados por legisladores, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias de los asuntos que debe resolver la Asamblea. Además, afirma que son elementos naturales de la organización parlamentaria, de naturaleza colegiada y deliberante, y son absolutamente imprescindibles en cualquier Asamblea numerosa, poco conveniente para enfrentarse con problemas de una cierta complicación técnica.

Juan Luis Paniagua Soto (1986) comparte que la doctrina clásica anterior a 1947, concebía a las Comisiones como órganos de la Cámara, instrumentos para facilitar el trabajo legislativo, pero no para sustituirla.

Una vez que se ha hecho la referencia en torno a las comisiones, resulta inminente hacer una reflexión del por qué el poder legislativo se organiza para el cumplimiento de sus funciones en comisiones; diversos autores coinciden en señalar que, la conformación de las comisiones al interior del poder legislativo se hace necesaria en virtud de varios factores, de entre los que destacan el número de representantes que conforman el parlamento, ya que se advierte que entre más numerosa sea la asamblea, será menos idónea para realizar sus labores; otro aspecto es la especialización, se entiende que los miembros de una comisión, -en un estado ideológico- deben ser especialistas en los temas que se deban tratar o deliberar.

Luis Aguilo (2000) señala que el Pleno no puede hacer todas las funciones que tienen encomendadas constitucional y legalmente los Parlamentos democráticos. El Pleno debe debatir y aprobar las decisiones más importantes, por lo que la tarea de las Comisiones es, precisamente, prepararle el trabajo y descargarlo de las labores de menor importancia.

Ahora bien, haciendo un énfasis especial en la atribución que le corresponde al poder legislativo, respecto de la creación de normas es posible identificar que la conformación de comisiones, -por lo menos en el parlamento mexicano- representa un papel de suma importancia ya que los integrantes de estas son quienes tienen la responsabilidad de generar los dictámenes que se someterán al pleno del parlamento y por tanto si un dictamen es deficiente, difícilmente el Pleno podrá resolver sobre el asunto al que se refiera, por lo que éste seguramente será regresado; como bien lo señala Barthelemy, citado por Ingrid Ahumada (1967), ninguna decisión importante de las Asambleas es tomada antes que haya sido examinada por una Comisión.

Por lo general, todos los parlamentos dividen y distribuyen el ejercicio de sus funciones en diversos órganos internos que responden a sus funciones y facultades constitucionales que se le otorga al poder legislativo; estos órganos cumplen con ciertas atribuciones como las de analizar, estudiar, discutir y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que le son turnadas. En opinión de Camacho Vargas (2019) las comisiones son órganos de trabajo al interior de la cámara de diputados que se encarga de realizar todas aquellas funciones de análisis y discusión técnica entre sus integrantes y tienen funciones específicas de acuerdo con su naturaleza.

En ambas cámaras del congreso general existen dos tipos de comisiones ordinarias o permanentes y temporales o especiales, son aquellas constituidas para toda una Legislatura, previstas en la Ley Orgánica del Congreso.

Las comisiones ordinarias son las que se constituyen al inicio de cada legislatura y concluyen con la misma, su principal función es la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones. De acuerdo con lo establecido en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estas comisiones tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio.

Resulta interesante conocer que la conformación de comisiones ordinarias en el parlamento mexicano ha ido variando tal como se aprecias en el cuadro siguiente:

<b>Normatividad</b>	<b>Número de Comisiones</b>
Cortes de Cádiz	7
1824	11
1934	43
Reforma de 1975	50
Ley Orgánica 1979	23, incluida la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de H.
Reforma de 1994	42
Ley Orgánica de septiembre de 1999	27
Reforma de septiembre de 2000	40
Reforma de septiembre de 2003	42
Reforma de enero 23 de 2006	43
Reforma de diciembre 5 de 2006	44
Reforma de octubre de 2018	43

**Fuente: elaboración propia.**

Con el cuadro anterior es posible visualizar la evolución que ha tenido la conformación de comisiones ordinarias al interior del Congreso General desde que México nace como nación independiente, es evidente que ha ido en ascenso el número de comisiones, esto obedece al número de asuntos o atribuciones que le competen al poder legislativo; lo anterior tiene su fundamento legal en el artículo 70 del Reglamento para el gobierno interior del congreso general de los Estados Unidos el cual señala que: *cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de estas Comisiones y subdividirlas en los ramos correspondientes, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.*

Las comisiones especiales o temporales sólo se constituyen por algún tema en específico y su duración es sólo mientras se desahogue la encomienda para la que fueron creadas; estas comisiones solo elaboran opiniones o bien se encargan de atender asuntos particulares como la conmemoración de eventos nacionales o elaboran investigaciones sobre temas de competencia de la cámara. De igual manera en el reglamento en mención se establece que cada una de las Cámaras nombrará las Comisiones especiales que crea convenientes, cuando lo exija la urgencia y la calidad de los negocios.

### **3.1.1 Marco normativo de las comisiones**

Como toda institución integradora de un Estado de derecho, las comisiones parlamentarias se deben sujetar a una normatividad en cuanto a su organización y competencias, en el caso del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del sistema de Comisiones y los Comités se encuentran regulados en la Ley Orgánica del Congreso General, específicamente en su Capítulo sexto, de las Comisiones y Comités, concretamente en los artículos 39 al 42, que en términos generales y en obvio de reproducción establecen:

- Las características de estos órganos.
- Cuáles son la Comisiones ordinarias.
- Los alcances de su competencia de las Comisiones ordinarias.
- Cuáles son las Comisiones ordinarias con tareas específicas.

- Las Comisiones especiales y una breve regulación de su actividad.
- Las reglas para la integración de Comisiones ordinarias.
- La obligación de los miembros de las Comisiones de acudir puntualmente a sus reuniones.
- La facultad del coordinador del grupo parlamentario de solicitar.
- La sustitución temporal o definitiva de un diputado de su grupo en comisiones.
- El derecho de las Comisiones de contar con el espacio necesario para el trabajo de su mesa directiva y para la celebración de sus reuniones.
- La posibilidad de establecer Subcomisiones o grupos de trabajo.

Asimismo, el Reglamento para el gobierno interior del congreso general de los Estados Unidos, regula de forma específica no sólo la conformación sino el funcionamiento de las comisiones, lo cual se localiza en los artículos 65 al 94 del ordenamiento legal en cita.

Es de destacar que el Reglamento interno del gobierno del Congreso, reconoce la integración de una Gran comisión la cual tendrá como principal objetivo o encomienda, proponer a su Cámara el personal de las Comisiones permanentes y especiales; asimismo someterá a la consideración y resolución de su Cámara los nombramientos o remociones de los empleados de la misma y dictaminará sobre las licencias que soliciten, proponiendo a los substitutos; así como los nuevos empleados para cubrir las vacantes que ocurrieren.

### **3.1.2 Integración de las comisiones**

La integración de las comisiones se realiza principalmente conforme a los principios, de proporcionalidad o dependiendo del número total de parlamentarios por cada fracción parlamentaria, de pluralidad, es decir que se integran por legislador de diferentes grupos parlamentarios, y finalmente por el principio de oportunidad política.

Los grupos parlamentarios, en función de su representación en la Asamblea, influyen en la integración de las comisiones, en ocasiones priorizando la participación de sus colegas en determinadas comisiones, en relación a su objetivo como partido político. Habrá partidos que, por su identificación particular con una sección o faceta de la sociedad, canalicen su intervención a esas áreas; por ejemplo, el trabajo, la ecología, la fiscalización presupuestaria, la seguridad pública, entre otras cosas, situación que no sólo se presenta en México (Pedroza, 1997).

La ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 43 señala que:

“[...] Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros, o el número necesario para garantizar la proporción entre la integración del Pleno y la conformación de comisiones, de tal manera que los Grupos Parlamentarios no pierdan su representación proporcional en ellas. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones Jurisdiccional y las de investigación.

[...]

Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, garantizando que los Grupos Parlamentarios no pierdan la representación proporcional expresada en el Pleno en la conformación de las comisiones [...]”.

Como se observa la propia legislación reconoce en la integración de las comisiones los principios de proporcionalidad y pluralidad; principios que han tomado singular importancia desde 1997 cuando el congreso general deja atrás esa homogeneidad política que le caracterizó por muchos años.

### **3.1.3 Funciones y deberes de las comisiones parlamentarias**

Ahora bien, en virtud de los numerosos criterios para identificar y clasificar a las funciones parlamentarias, de manera enunciativa y no limitativa, se encuentran las siguientes:

Funciones representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, de orientaciones políticas, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas.

#### **I. Función representativa.**

También conocida como de integración, es una función primordial, pues es en ésta sobre la que encuentran su base las demás. Según Juan Jacobo Rousseau, la representación es la forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos. Es así que un grupo de personas con interés semejante convenga en encargar o autorizar a otra para, en nombre o en lugar de quienes lo nombran, exprese el parecer de quienes lo nombraron, es decir, que los represente.

En los sistemas democráticos, la representación es encomendada por las comunidades a quienes consideran que pueden laborar en su favor, poniendo en servicio de ella alguna clase de fuerza, sea ésta bélica, económica, religiosa, de erudición, o de negociación (Berlín, 1993).

#### **II. Función deliberativa.**

Deliberar se refiere a considerar atenta y detenidamente el pro y contra de nuestras decisiones antes de adoptarlas. De esto se deduce que es necesario pensar con detenimiento acerca de los aspectos, antecedentes y consecuencias de un acontecer y así poder establecer el sentido de la decisión.

Esta función implica el disponer de amplios conocimientos, dada la profesionalidad que la actividad parlamentaria. Por lo tanto, para su ejercicio responsable, es necesario contar con numerosos instrumentos de información, así

como con el auxilio de doctos en diversas ciencias que proporcionan una asesoría profesional y especializada que conduzca a los miembros del parlamento a la mejor toma de decisiones en cada uno de los asuntos en los que tiene que intervenir (Berlín, 1993).

### III. Función financiera.

Esta función conlleva a la minuciosa vigilancia de los fenómenos de la economía nacional e internacional, entre ellos los empréstitos y condicionamientos de organismos internacionales al gasto público; siendo motivo para el debate entre los grupos partidistas que integran el parlamento.

Como consecuencia de lo descrito en el párrafo anterior, el presupuesto puede tener un matiz conservador o avanzado, según sean aumentadas las partidas para defensa, enseñanza, seguridad social, pago de la deuda externa u otros propósitos, reflejando el sentido de la trayectoria política de un gobierno (Berlín, 1993).

### IV. Función legislativa.

Se refiere a la creación del derecho, es por tanto una función jurídica que consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o los ideales de una nación han instituido o pretender instituir como norma (Berlín, 1993).

De forma didáctica podemos explicar a la función o proceso legislativo mediante el acróstico IDASPI, que por sus siglas se refiere a la iniciativa de ley, su discusión, aprobación, sanción, publicación e inicio de vigencia, establecido en el Título Tercero, Capítulo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### V. Función de control.

Esta función involucra la inspección, fiscalización, comprobación y revisión que realiza el parlamento sobre la actividad ejecutiva para que ajuste sus actos a las disposiciones establecidas en la ley.

Desde un punto de vista negativo, el control puede implicar sujeción o limitación al desarrollo de las funciones gubernativas, pero visto en forma positiva implica el que otros órganos participen en forma directa en la función de gobierno, enriqueciéndola. Este principio de colaboración es el que ha triunfado en muchos regímenes, bien se haya originado de una manera pragmática al estilo del gobierno parlamentario británico, o bien hayan partido como el sistema americano de un principio rígido de la división de poderes (Berlín, 1993).

VI. Función de orientación política.  
También denominado de “dirección política”, parte de la concepción de que las sociedades políticas democráticas son por esencia pluralistas, por lo que son diversos los enfoques sobre la manera de orientar los objetivos que una nación persigue. Los parlamentos tienen la función de coadyuvar al gobierno en la consecución de sus planes y programas (Berlín, 1993).

Esta función parte del concepto de política social aportado por Jean Blondel, como una actividad por la cual se llega a adoptar y ejecutar decisiones en una comunidad.

VII. Función jurisdiccional.  
Función que de manera excepcional realiza el poder legislativo, en el derecho parlamentario actual ha venido disminuyendo y tiene ámbitos de acción muy concretos. Dos son los procedimientos jurisdiccionales que ha conservado constitucionalmente el legislativo:

La declaración de procedencia y el juicio político; la primera se refiere a la materia penal, que antes era conocida en nuestra tradición parlamentaria como desafuero; el segundo es aquel que tiene por propósito evitar enjuiciamientos

indebidos de los titulares de los poderes públicos que puedan afectar sus funciones y, por otra, sancionar las infracciones a la Constitución que puedan cometer altos funcionarios, lo que implica la destitución, inhabilitación y en su caso las sanciones establecidas en las leyes penales (Fix, 2007).

VIII. Función de indagación.  
También denominada de investigación, no debe confundirse con la función fiscalizadora.

Una Constitución es considerada también como un programa de gobierno que incluye los propósitos de desarrollo para las múltiples actividades de la vida de una nación (políticas económicas, sociales, científicas, tecnológicas y culturales, etc.), registrándolos en sus textos para convertirlos en preceptos jurídicos, es congruente pensar que tales disposiciones son incluidas en el texto constitucional con el propósito de que el pueblo las vaya viviendo realmente en forma inmediata o paulatina (Berlín, 1993).

IX. Función comunicativa.  
La comunicación entraña un diálogo que ha sido postulado explícita e implícitamente en cada una de las funciones que se han expuesto en este discurso, pero en este apartado es necesario tratar a la comunicación no como acción subordinada a otras sino como función básica y necesaria, ya que sólo mediante ella es posible el intercambio de datos, conocimientos, opiniones, criterios, conceptos y juicios; así como la expresión de urgencias, anhelos, inconformidades, proyectos, dudas, intereses y decisiones para referirnos sólo a factores de la importancia más evidente de la vida política (Berlín, 1993).

X. Función educativa.  
Ligada estrechamente con la función deliberativa, busca la constante preparación de los operadores legislativos mediante la asistencia a cursos de perfeccionamiento, ampliación del campo de conocimiento e información interdisciplinaria. Sin embargo, es preciso señalar que respecto a esta función,

pareciera que el parlamento se limita al estudio o análisis de las propuestas en materia de educación, que llegan al congreso, sin embargo es preciso señalar que existe una responsabilidad, política y social que los representantes asumen y que, en materia de educación no sólo se debe limitar a la aprobación de un marco jurídico sino también a general políticas y acciones mediante las cuales los legisladores se encarguen de promover y fortalecer una cultura educativa en torno al ejercicio de la democracia en México, es decir, se debe trabajar con y para sociedad.

Además de funciones es necesario hacer énfasis en los deberes que los legisladores asumen en razón a su labor. Jurídicamente estos deberes se encuentran previstos en la ley orgánica del congreso general, en el artículo 46, numeral seis al señalar que las comisiones tendrán las tareas siguientes:

- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
- e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
- f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- g) Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

### **3.2 Características de los parlamentos contemporáneos**

Es importante destacar que el poder legislativo ha sufrido transformaciones importantes, sin embargo, con independencia de las peculiaridades de cada forma de gobierno y de acuerdo con lo señalado por Miguel Eraña Sánchez (2013), es posible afirmar que los parlamentos contemporáneos se distinguen por las siguientes características:

- a) Las cámaras han sumado el control de actos de sus gobiernos como una función tan importante como el quehacer legislativo. A la par, existe la tendencia de equilibrar sus funciones y asemejarles bastante cuando el sistema es de corte bicameral.
- b) Las cámaras son recintos en donde se expresa el pluralismo político de cada sociedad, independientemente de las modalidades que adopte el sistema electoral para configurar escaños y la representación. Por tanto, son recintos deliberativos por excelencia de cualquier problemática o asunto de interés general, además de órganos que despliegan y legitiman los procedimientos de creación de leyes ordinarias o de adaptación al tiempo de sus textos constitucionales.
- c) Si en el parlamento se reúne de forma natural la pluralidad partidaria, cobra igual importancia debatir todo acto y decisión de sus cámaras.

En el siglo XXI los parlamentos contemporáneos proyectan una transformación importante que los distingue, --y el parlamento mexicano no es la excepción--, cada vez se muestran más abiertos e integrativos en su composición y métodos de trabajo, especialmente por lo que hace a las mujeres, a las minorías y a los grupos marginados; se preocupan por propiciar un canal de comunicación con el público, abriendo en mayor grado sus labores a los medios de comunicación e incluso han desarrollado sus propios sitios de Internet.

Ha cobrado singular peculiaridad la participación activa de la sociedad civil, se ha intentado recuperar la confianza pública en la integridad de los

parlamentarios, mediante códigos de conducta, asimismo se ha regulado y vigilado los financiamientos de partidos políticos.

Otro aspecto importante en el parlamento contemporáneo es que mediante la conformación de las comisiones se ha racionalizado el proceso legislativo sin por ello menoscabar el examen adecuado de los proyectos de ley. En el ejercicio de una democracia pluralista se puede garantizar una función de supervisión más efectiva del poder ejecutivo, inclusive en materia de política internacional. También un aspecto bastante innovador es que, el parlamento hoy en día se preocupa por fomentar una colaboración transnacional activa, con miras a integrar un componente parlamentario más eficaz en las organizaciones regionales e internacionales. Bajo este contexto y en comunión con David Beetham (2006) es posible sostener que el parlamento contemporáneo se caracteriza por ser:

- Representativo: a saber, social y políticamente representativo de la diversidad de la población, y garante de la igualdad de oportunidades y de protección para todos sus miembros.
- Transparente: abierto a la nación a través de diversos medios, y transparente en su funcionamiento.
- Accesible: porque involucra en la labor parlamentaria a los ciudadanos, incluyendo a asociaciones y movimientos de la sociedad civil.
- Responsable de sus actos: los parlamentarios rinden cuentas al electorado acerca del desempeño de sus funciones y la integridad de su conducta.
- Eficaz: una buena organización de sus actividades de conformidad con valores democráticos, y el desempeño de sus funciones legislativas y de control de forma tal que respondan a las necesidades de toda la población.

De lo anterior se puede concluir que al ser el parlamento una de las instituciones de mayor importancia para el ejercicio de la democracia, éste debe ajustar su actividad, de tal forma que la ciudadanía pueda tener confianza en la figura de la representación por ello es que hoy en día los parlamentos se caracterizan por hacer su labor con mayor responsabilidad, pero sobre debe de hacer partícipe a la sociedad.

### **3.3 Principios parlamentarios contemporáneos**

Los Principios Parlamentarios son el fundamento que regula y da origen a las acciones parlamentarias con el fin de garantizar la función parlamentaria para el correcto funcionamiento del congreso o parlamento; tienen como fin principal regular las funciones parlamentarias, es decir, actúan como señalamientos que permiten al legislador saber qué debe hacer o dejar de hacer, dicho de otro modo, son como la guía sobre los derechos y obligaciones que tienen los legisladores (Ordaz, 2017).

Con esta idea, Guillermo Ordaz fortalece la teoría de Ronald Dworkin al señalar que los principios son una orientación o guía en el deber hacer, e incluso tratándose del parlamento éstos adquieren esa fuerza normativa que defiende Dworkin.

De acuerdo con estudios realizados por parte del Centro de Investigaciones en Estudios Parlamentarios se afirma que son tres principios los que dan claridad y certeza a las funciones parlamentarias, permitiendo junto con las prácticas parlamentarias llenar los vacíos legales existentes:

- ***Principio de representación parlamentaria o legislativa***

En los sistemas democráticos o de democracia representativa se emplea el mandato por representación, que se ha convertido en el fundamento del principio de representación parlamentaria, fundado y motivado en que los representantes deben de actuar con libertad e igualdad, atendiendo las demandas de la ciudadanía en general y no sólo de la comunidad en la que fueron elegidos. En el estado mexicano este principio se consagra en los artículos 39, 40 y 41 de la Carta Magna en donde se señala que la soberanía nacional reside en el pueblo, que a su vez ejerce el poder por medio de los poderes de la Unión; además se establece que México se constituye como una República, Democrática, Representativa y Federal, en la que la representación parlamentaria a nivel federal recae en el Congreso de la Unión.

Del mismo modo, la Constitución otorga la facultad de representación a los partidos políticos, eran estos los que tenían la obligación de representar los intereses de los ciudadanos. Doctrinalmente el concepto de representación se configura como una continua tensión entre lo ideal y lo que es (entre el deber ser y lo que se cree que es). Entre lo que deberían de hacer los representantes y lo que realmente hacen, que, en muchas ocasiones no cumplen con las expectativas que tienen los representados.

- ***Principio de información***

Tiene su fundamento legal en el Derecho Humano a la Información; este principio cobra relevancia como bien lo señala Guillermo Ordaz (2017), en el trabajo legislativo, porque sin la información necesaria proporcionada por el poder ejecutivo y el poder judicial, el poder legislativo trabajaría prácticamente a ciegas, sin tener todos los elementos necesarios para poder tomar decisiones que impacten dentro de su actuar legislativo, es decir el legislador actuaría sin la certeza jurídica necesaria para ejercer sus facultades parlamentarias e incluso podría tomar decisiones cayendo en el error.

En México, el principio de Información empezó a tomar relevancia durante los años noventa, cuando comenzó a existir una verdadera oposición dando paso a una real alternancia en la democrática. Este principio es de suma importancia en virtud de que, legitima la función parlamentaria de control, mediante la cual el legislativo puede solicitar información al poder ejecutivo y requerir a los Secretarios de Estado comparezcan e informen sobre sus actividades cuando así lo considere necesario, es decir como consecuencia de este principio el poder legislativo tiene facultades impero-atributivas, derivadas del Derecho a la Información. Esto significa que los legisladores o parlamentarios tienen el derecho de exigir que se les informe sobre lo que consideren importante de las actividades de los otros poderes de la unión y por ende tienen la obligación de informar sobre sus actividades a los representados.

- ***Principio de igualdad parlamentaria***

En México este principio ha sufrido diversos cambios y adecuaciones en función de la realidad social que enfrenta la nación; en los años ochenta se modificó la legislación para garantizar el incremento de legisladores de oposición, lo que permitió una alternancia política, impulsando así un real peso y contrapeso entre los poderes de la unión; es decir, el sistema jurídico se ocupó de garantizar la igualdad de oportunidad de los grupos políticos de oposición o minorías. Por otro lado, la igualdad legislativa también se visualizó desde el aspecto de la equidad entre hombres y mujeres, siendo que, con la reforma electoral de 2014, que se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permitiendo una paridad de género, es decir que exista un número similar de mujeres y hombres que sean representantes legislativos, actualizando así el principio de igualdad parlamentaria.

Desde esta perspectiva es posible afirmar que se confunde el término de igualdad con el de equidad, razón por la que surgen las famosas cuotas de género o cuotas electorales, por razón de género, la cual consiste en que ningún género pueda tener más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos legislativos, sin soslayar que desde esta óptica se habla estrictamente de género; en tanto que, el Principio de Igualdad Parlamentaria, en esencia refiere que todos los legisladores, -ya sea hombres o mujeres-, son iguales, y se cimienta en la fórmula un legislador igual a un voto.

### **3.4 Valores del sistema congresional mexicano**

Hablar de valores, y sobre todo los acogidos en la Constitución, implica una gran complejidad. Es complejo pormenorizar qué son los valores y cómo funcionan, pero las bases de su naturaleza pueden explicarse en términos tan llanos que incluso dejan ver su cotidianeidad. Los seres humanos tomamos decisiones y realizamos actos en función de determinados valores que establecimos como orientaciones generales de nuestra existencia y que buscamos realizar en cada acto de nuestras vidas (Sánchez, 2005).

De acuerdo con las aportaciones de la filosofía y la ética es posible afirmar que los valores tienen una existencia objetiva autónoma frente a su apreciación por el sujeto frente a quien se encuentren, y pueden ser reconocidos y captados por éste o cualquier otro. Sin embargo, la captación de los valores precisa de determinadas capacidades y sensibilidades. Es decir, la captación de los valores requiere por consiguiente de su conocimiento, y éste de una educación y una cultura que aliente su descubrimiento no sólo para el plano intelectual sino también para el moral y el espiritual. De tal forma que el individuo establece sus valores, constituye la base esencial de su personalidad, por tanto, define qué clase de persona es. En conclusión, los valores son esas cualidades específicas que identifican al individuo y por ende a la sociedad de la que forma parte.

En ese contexto es posible afirmar que el parlamento, -como parte del estado de derecho mexicano-, tiene como base de su actividad no sólo a la norma jurídica sino también se rige por principios y por ende por valores que lo caracterizan.

Los bienes constitucionales son valores en el sentido de modelos, fines, ideas e intereses a los que debe alienarse todo el ordenamiento jurídico, por la supremacía que dentro de él goza la Constitución (Sánchez, 2005). Los valores pertenecen al ámbito de la Ética o la Axiología y se definen como las ideas, criterios y principios que permiten discernir entre lo bueno y lo malo, lo correcto y lo incorrecto. De una necesidad surge un interés, de un interés un valor. Los valores pueden o ejecutarse sin afectar su fuerza moral, a diferencia del interés que si no se expresa fácticamente pierde su fuerza. La sola apariencia y presencia del derecho en la sociedad, asigna a éste un valor social: el valor de lo jurídico, que deriva de lo que el derecho aporta a la sociedad (Álvarez, 2006). Los valores jurídicos son atributos de las normas para alcanzar los fines del derecho.

### 3.5 Los valores constitucionales

“[...] los valores constitucionales son elementos identificadores del sistema político expresado constitucionalmente, describen el consenso básico de una comunidad y sirven de guía para la interpretación para el ordenamiento primario y, al mismo tiempo, de límite del mismo” (Fix-Zamudio, 2007).

Por lo tanto, puede afirmarse que la Constitución es un producto derivado del conjunto de valores que un país pretende realizar tales como la libertad, la justicia, la paz y el progreso social. Para la sociedad mexicana es muy importante la libertad, por lo que en diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en nuestro país a partir de 1917 es contemplada:

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Por tanto, los valores constitucionales son referentes de normas que contienen ideales o aspiraciones de un pueblo contenidos en el ordenamiento jurídico fundamental del país. En una democracia pluralista está urgida de representatividad y de eficacia, dos valores que suelen considerarse incompatibles, pero que en todo caso deben encontrar su espacio de armonización y equilibrio.

Con lo hasta aquí vertido es posible identificar los valores que distinguen al sistema congresional mexicano; partiendo de sus principales funciones como son la responsabilidad pública y la rendición de cuentas, se desprenden valores como la

libertad, la igualdad, la justicia, el respeto, la tolerancia, el pluralismo y la participación.

Estos valores, que son fundamentales para su funcionamiento, porque son el resultado de la evolución de nuestras sociedades.

## **CAPÍTULO IV**

### **GENERALIDADES SOBRE DERECHOS HUMANOS Y FUNDAMENTALES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA CONGRESIONAL**

SUMARIO: 4.1 Los derechos humanos y los derechos fundamentales. 4.1.1 Definición de derechos humanos. 4.1.2 Definición de derechos fundamentales. 4.1.3 Evolución de los derechos fundamentales. 4.1.4 El imperativo del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. 4.2 Los derechos político-electorales como derechos fundamentales. 4.2.1 El derecho a la participación política. 4.2.2 El derecho al voto activo y pasivo. 4.2.3 El derecho a la representación política. 4.2.4 El derecho a la deliberación pública.

#### **4.1 Los derechos humanos y los derechos fundamentales**

La Historia Universal nos da testimonio de que los derechos humanos han sido, son y serán una preocupación constante de cualquier régimen democrático de gobierno. Así pues, un sistema político se define y caracteriza por el reconocimiento y protección real de los derechos humanos.

El origen normativo de los derechos humanos se da a finales del siglo XVIII, tanto en Francia como en Estados Unidos, y se destacan por su importancia en tres instrumentos jurídicos: la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776, la Constitución de los Estados Unidos y sus enmiendas de 1787-1791, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

La internacionalización de los derechos del hombre tiene su punto de arranque a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de París de 1945 y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Bogotá proclamada en 1948, y a pesar de que no tuvieron un carácter vinculante, si representaron un significativo compromiso moral (Fix-Zamudio, 2007).

Con posterioridad y para hacer obligatoria la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 16 de diciembre de 1966, se adoptaron abrieron a ratificación otros tres documentos: el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo de este último, los cuales entraron en vigor en 1976, y por lo que se refiere a la Declaración Americana, se le otorgó fuerza jurídica a través del Pacto de San José, firmado el 22 de noviembre de 1969 y que entró en vigor el 28 de julio de 1978 (Fix-Zamudio, 2007). A partir de ese momento, se han

creado una serie de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, tales como declaraciones, convenciones y protocolos que tienen que ver con su observancia en el contexto nacional e internacional.

#### **4.1.1 Definición de derechos humanos**

El origen de los derechos humanos puede ser analizado desde dos puntos de vista: uno filosófico o teórico y otro normativo o jurídico.

Desde el punto de vista filosófico, los derechos humanos encuentran su fundamento en el pensamiento de la Ilustración. Autores como Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, incluso Beccaria en el terreno penal, nos ofrecen abundantes argumentos en defensa de la dignidad humana frente a la lógica del Estado absolutista que se había venido construyendo desde la Edad Media.

Así para el autor español Antonio Tovel y Serra, los derechos humanos son los privilegios fundamentales que el hombre posee por el hecho de serlo, por su propia naturaleza y dignidad. Son derechos que le son inherentes y que lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser consagrados y garantizados por ésta (Tovel, 1968). El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, define a los derechos humanos como el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente (Jurídico, 1983). Autores como Luigi Ferrajoli, señalan que los fundamentos de los derechos humanos deben buscarse en valores como la igualdad, la democracia, la paz y el papel de los propios derechos como leyes de los sujetos más débiles dentro de una sociedad.

En el mismo orden de ideas, Ronald Dworkin, nos dice que los derechos individuales son triunfos políticos en manos de los individuos. Los individuos tienen derechos cuando, por alguna razón, una meta colectiva no es justificación suficiente para negarles lo que, en cuanto a individuos, desean tener o hacer, o cuando no

justifica suficientemente que se les imponga una pérdida o un perjuicio. Al respecto, Robert Alexy señala que el sentido de los derechos fundamentales consiste justamente en no dejar en manos de la mayoría parlamentaria la decisión sobre determinadas posiciones del individuo, es decir, en delimitar el campo de decisión de aquella.

Por otro lado, Jack Donnelly (2013) señala que los derechos humanos tienen un origen político, pero nada implica que por ello deban dejar de ser universales; es la idea de que los derechos humanos, por su condición de creación política, han sido diseñados para cumplir con determinados objetivos en el seno de la sociedad que los comprende.

Esto significa que, frente a un derecho humano no pueden oponerse conceptos como el de bien común, seguridad nacional, interés público, moral ciudadana, etc. Ninguno de esos conceptos tiene la entidad suficiente para derrotar argumentativamente a un derecho humano. En todas las situaciones en las que se pretenda enfrentar a un derecho humano con alguno de ellos, el derecho tiene inexorablemente que vencer, si en verdad se trata de un derecho humano.

Según el Dr. Miguel Ángel Contreras Nieto, en su obra *“El derecho al desarrollo como derecho humano”*, señala que:

Los derechos humanos son el conjunto de facultades, prerrogativas y libertades, que corresponden al hombre por el simple hecho de su existencia; tienen como finalidad salvaguardar la dignidad de la persona humana, considerada individual o colectivamente; su observancia comprende una serie de obligaciones y deberes, tanto para el Estado como para los individuos, cuyo cumplimiento debe ser garantizado por el orden jurídico nacional e internacional para la conservación de la paz social y la consolidación de la democracia. (Contreras, 2001)

Por nuestra parte, consideramos que los derechos humanos son el conjunto de atributos de los seres humanos, que tienen por objeto proteger su integridad, dignidad y el derecho a su desarrollo, los cuales deben ser garantizados por el orden

jurídico nacional e internacional, evitando que los mismos sean vulnerados por el poder público y la propia sociedad.

Para Mauricio Beuchot los derechos humanos se fundamentan ontológicamente en la naturaleza humana; su esencialismo se restringe al reconocimiento de la racionalidad humana para conciliar lo natural con lo histórico y lo social.

Finalmente, como bien lo afirma el Doctor en Derecho Enrique Uribe Arzate, la unidad y unicidad de los derechos humanos son la más evidente prueba de su naturaleza indisoluble e inmanente. (2011)

#### **4.1.2 Definición de derechos fundamentales**

Citando a Antonio E. Pérez Luño, el término “derechos humanos”, aparece como un concepto de contornos más amplios e imprecisos que la noción de “derechos fundamentales”.

Los derechos humanos son entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. En tanto que con la noción de derechos fundamentales se alude a aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada.

Los derechos humanos, señala el autor, son aquellos derechos y libertades reconocidos en las declaraciones y convenios internacionales, una connotación descriptiva o deontológica, al abarcar también aquellas exigencias más radicalmente vinculadas al sistema de necesidades humanas, y que debiendo ser objeto de positivación no lo han sido.

En cambio, los derechos fundamentales poseen un sentido más preciso y estricto, ya que tan solo describen el conjunto de derechos y libertades jurídica e institucionalmente reconocidos por el derecho positivo (Pérez, 1991).

Luigi Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar. El propio autor señala que por derecho subjetivo debe entenderse cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica”, mientras que por status debemos entender la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas (Ferrajoli, 1999).

Bajo este contexto es posible identificar las teorías clásicas del iusnaturalismo y positivismo, que han sido un escenario importante de discusión en torno al origen y evolución de los derechos humanos; por un lado está la afirmación de la inminencia de estos derechos en la naturaleza de los seres humanos y, por el otro la idea de que el Estado es quien los otorga o reconoce, para denominar los derechos fundamentales. (Uribe, 2011)

Con base en lo antes expuesto, puede decirse que los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna. En palabras de Díaz Revorio Francisco Javier los derechos fundamentales pueden ser ampliados por vía jurisprudencial ya que sería la forma de justificar y reconocer derechos no escritos en los textos constitucionales.

### **4.1.3 Evolución de los derechos fundamentales**

El impacto de los derechos humanos en el contexto internacional, también tuvo un especial significado en la vida interna de los estados miembro y los derechos propios de los individuos.

Los derechos humanos se han diversificado en su número y ampliado de manera notable sus alcances, por ello es que la doctrina moderna distingue varias generaciones de derechos humanos de acuerdo con la naturaleza y evolución de los mismos.

#### **a) Derechos individuales clásicos.**

La primera generación de los derechos humanos, fruto del liberalismo político del siglo XVIII, se instaura en las primeras Constituciones escritas, pero adquiere su plena expresión en las leyes fundamentales del siglo pasado.

En esta generación están ubicados los clásicos derechos individuales, derechos civiles y derechos políticos que los ciudadanos exigían al Estado fundamentalmente como una actividad de no hacer y de respeto frente a ellos; como son los siguientes: derecho a la vida, la libertad y a la seguridad; derecho de igualdad ante la ley, al debido proceso y el recurso efectivo; derechos de conciencia (libertades de pensamiento, expresión y religión); derechos de propiedad; libertad de circulación, de reunión y asociación; inviolabilidad de la vida privada, familia, domicilio y correspondencia; derecho a una nacionalidad, a participar en los asuntos públicos, a votar y ser elegido en elecciones periódicas (Fix-Zamudio, 2007).

#### **b) Derechos económicos, sociales y culturales.**

Los derechos de la segunda generación están constituidos por los derechos económicos, sociales y culturales del hombre, se les conoce también como derechos de igualdad, en los cuales corresponde al Estado una obligación de hacer, dado que tales derechos tienen que realizarse a través del Estado, en éste ámbito, el Estado debe actuar como promotor y protector del bienestar económico y social, es decir, tiene que convertirse en garante del bienestar de todas las personas

dependientes de su jurisdicción, para que éstas desarrollen sus facultades al máximo, individual y colectivamente.

Estos derechos han sido recogidos desde hace varios años por el constitucionalismo social, entre los cuales tenemos: derecho al trabajo, a la seguridad social, a la educación, al salario equitativo, a la sindicalización, a la huelga, derecho al descanso, entre otros (Fix-Zamudio, 2007).

c) Derechos de solidaridad o de tercera generación.  
Los derechos humanos de tercera generación, también llamados de solidaridad, mismos que abarcan algunos intereses difusos que se inspiran en principios generales universales, siendo su carácter abstracto.

Los derechos de este grupo son entre otros, el derecho a la paz, a la libre autodeterminación, el derecho al desarrollo, el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el derecho a beneficiarse del patrimonio de la humanidad (Fix-Zamudio, 2007).

d) Derechos de cuarta generación.  
De manera reciente se ha propuesto la configuración de una cuarta generación de derechos humanos, en la que se comprenden los derechos de todas las personas sobre el ciberespacio y la vinculación con las nuevas tecnologías de la información propias de lo que se ha denominado sociedad y cultura del conocimiento (Quintana, 2016).

Así se han ampliado o enriquecido algunos derechos individuales de carácter tradicional y se han venido incorporando una serie de nuevos derechos, como los de paternidad responsable, libre procreación, igualdad jurídica de los sexos, derecho a la salud, derecho a la vivienda, derecho a la información, derecho de diferencia y de identidad en razón de la composición pluricultural de la nación, entre otros.

Nuestro país ha tenido una activa participación en el movimiento a favor de la internacionalización de los derechos humanos, y en forma simultánea ha ido adecuando su orden jurídico y constitucional.

Bajo este contexto, el constitucionalista Uribe Arzate, ha señalado que la típica clasificación de derechos humanos (que los agrupa por generaciones), en donde la primera corresponde al desarrollo de los derechos civiles y políticos, la segunda los vincula con los atisbos de los derechos sociales y la tercera con los denominados derechos de solidaridad; es ahora insuficiente para contener a los derechos humanos que paulatinamente han ido apareciendo en diversos contextos. Por eso actualmente se habla de una cuarta generación la cual considera la forma en que los avances tecnológicos han impactado en la vida humana, además en esta generación se incorporan los derechos de las minorías y a los nuevos actores y movimientos sociales. (Uribe, 2011)

Como bien lo afirma Haberle (2003), los derechos reconocidos en el estado constitucional son de carácter progresivo y no puede desconocerse toda evolución, puesto que, todo orden dentro del estado constitucional debe siempre mantener el espíritu de las leyes, el cual actúa en los distintos contextos, que la ciencia constitucional ha distinguido en dos planos que se encuentran vinculados:

- a) La existencia de un espíritu constitucional en el Estado, al que se ha denominado Estado constitucional;
- b) Un espíritu donde rige la pluralidad, por cuanto en éste Estado subyacen distintos pueblos de distinto arraigo cultural que, viven en común bien bajo la constitución.

Es por ello que, el autor en cita señala que en la medida en que es universal el tipo del Estado constitucional, en esa medida es individual su respectiva configuración nacional.

#### **4.1.4 El imperativo del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos**

El artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Esto implica que la obligación de promover los derechos, se refiere a que el Estado debe utilizar todos los medios a su alcance para instrumentarlos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, pero que también los difunda entre la población a fin de que sean conocidos y en esa medida puedan ser protegidos adecuadamente. La promoción de los derechos se traduce en que las autoridades lleven a cabo medidas educativas, administrativas, judiciales, legislativas, de política pública, entre otras, para maximizar hasta donde sea posible, tanto el conocimiento sobre los derechos como su pleno ejercicio.

La obligación de respetar significa que el Estado y sus autoridades, sea cual sea el ámbito de gobierno, así como la forma de organización administrativa que adopten, deben abstenerse de efectuar cualquier acto u omisión que vulnere la integridad de los individuos y de los grupos sociales, o ponga en riesgo sus libertades y derechos.

La obligación de proteger significa que el Estado debe adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos fundamentales, lo que incluye mecanismos no solamente reactivos frente a las violaciones, sino también esquemas de carácter preventivo que eviten que los agentes privados puedan hacerse con el control de recursos necesarios para la realización de un derecho.

La obligación de garantizar significa que el Estado debe adoptar medidas activas, incluso acciones positivas en favor de grupos vulnerables, para que todos los sujetos de derechos tengan la oportunidad de disfrutar de ellos cuando no puedan hacerlo por sí mismos. Adicionalmente, el Estado debe crear todos los medios de protección de los derechos tanto en el ámbito administrativo como

jurisdiccional. Los derechos sin excepción deben ser en alguna medida justiciables, lo que significa que cualquier persona debe tener el derecho de acudir ante un Juez o Tribunal en caso de que alguno de sus derechos sea lesionado.

Además de lo que ya se ha señalado, el propio párrafo tercero del artículo constitucional referido, señala que las autoridades tienen el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.

La prevención de violaciones a los derechos se puede dar en varios ámbitos y niveles, desde luego se deben difundir los derechos y su contenido, de forma que tanto autoridades como particulares conozcan lo que señala la Constitución y los Tratados Internacionales. El conocimiento y difusión de los derechos es una valiosa herramienta para prevenir su posible violación, creando una educación y cultura en derechos humanos.

En este contexto, resulta necesario analizar la postura que adopta el doctor Uribe Arzate (2011) al señalar que, que la dimensión sustantiva de los derechos humanos es algo distinto a su garantía, y con ello es óbice dar un giro a este modelo epistemológico, pues lejos de la tendencia común a desarticular la concepción de los derechos humanos de su garantía es forzoso que ambas proyecciones se entiendan como partes inescindibles de los que este autor llama la dimensión vivencial pragmática de los derechos humanos.

Con todo lo anterior se puede aspirar a tener un Estado Constitucional de Derecho óptimo, el cual como lo señala Peter Haberle debe contener los siguientes elementos: la dignidad humana, el principio de soberanía popular, la constitución como contrato, el principio de división de poderes, el principio de Estado de Derecho y el Estado Social, el Estado civilizado abierto, las garantías de los derechos fundamentales, la independencia de la jurisdicción; se instituyen como resultado de las conquistas de derechos de la civilización occidental, y es por ello, que, el tipo constitucional del Estado constitucional se observa como el modelo dónde prevalece en el Estado la democracia bajo al principio de pluralismo, o lo que es lo mismo, sociedad abierta. (Haberle, 2003)

## **4.2 Los derechos político-electorales como derechos fundamentales**

El derecho a la participación para conformar los poderes públicos se integra por un conjunto de prerrogativas irrenunciables que las personas gozan para participar de manera individual o colectiva en la toma de decisiones. Éstas son los derechos políticos.

Tales derechos tienen un estatus internacional de derechos humanos, pero con el matiz de que en todos los países se comienzan a ejercer cuando las personas cumplen ciertos requisitos de edad y residencia, principalmente, según las reglas de cada Estado. Es decir, cuando las personas se consideran como ciudadanos. Por ello, estos derechos se identifican como derechos ciudadanos, derechos civiles o derechos civiles y políticos.

Aguilar León sostiene que “por lo que se refiere a la conceptualización de los derechos políticos, desde el punto de vista constitucional, son el grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otros términos, es el conjunto de facultades que hacen posible la participación del ciudadano en la vida política del Estado al cual pertenece”.

Dentro del marco legal mexicano, los principales derechos políticos son votar, ser votado, derecho de reunión y de asociación política, derecho de petición, derecho a la información, libertad de expresión y libertad de imprenta, los cuales adquieren el nombre de derechos político-electorales dentro del contexto de la celebración de elecciones (Fraco, 2019).

De acuerdo con lo que establece el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los derechos políticos son prerrogativas reconocidas exclusivamente a los ciudadanos, que facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos, incluido el derecho a votar y ser votado, que en esencia conceden a su titular una participación tanto en la forma de la voluntad social como la

estructuración política de su comunidad y en el establecimiento de las reglas necesarias para el mantenimiento del orden social (México I. E., 2018).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su artículo 35, cuáles son los derechos político-electorales de los ciudadanos:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular, y
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Es indiscutible que los derechos políticos son derechos humanos, como lo demuestran las constituciones contemporáneas, incluyendo las latinoamericanas, así como los tratados internacionales de derechos humanos. Nuestra carta fundamental también los consagra y los ha incrementado de manera paulatina, específicamente en materia electoral.

Los derechos políticos tienen como fin la protección de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y, por ello, se encuentran en más inmediata relación con el funcionamiento de las instituciones democráticas que otros derechos (Nava, 2018).

Con la reforma en materia de derechos humanos de 10 junio de 2011, se estableció la incorporación al orden constitucional de los derechos reconocidos en los Tratados Internacionales de los que México es parte. En este contexto, en materia de participación política, los dos principales Tratados Internacionales que impactan el orden jurídico mexicano son la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De este modo, la Comisión Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 23.1 que todos los ciudadanos deben gozar y tener garantizados los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente escogidos;

- b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas y realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y
- c) De tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Asimismo, este artículo señala que la configuración legal de las normas reglamentarias del ejercicio de estos derechos únicamente podrá versar sobre cuestiones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por Juez competente en proceso penal.

Por su parte, en una redacción idéntica en su artículo 25, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, el derecho al sufragio (activo y pasivo) y, además el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas (Nava, 2018).

No se soslaya la postura de Rolando Tamayo (2015) al señalar que, las relaciones entre el derecho, la democracia y el imperativo del trato igual, en el desarrollo de nociones como comunidad política, actos políticos o derechos, propone un entendimiento específico de los derechos democráticos en cuyo contexto el derecho de igual acceso a la protección judicial juega un papel crucial.

#### **4.2.1 Derecho a la participación política**

Por participación ciudadana se entiende aquel proceso por el cual los sujetos a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político.

En este orden de ideas, si la acción se orienta al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés en donde se deberá atender y privilegiar el interés colectivo o social sobre aquellos intereses particulares de unos cuantos; y si la acción se orienta al espacio político, tiende en ocasiones a adquirir el carácter de militancia en un partido o de

participación en los procesos electorales por medio del ejercicio del derecho a votar y ser votado (Escalante, 2016).

En conclusión, el derecho a la participación política consiste en la facultad o posibilidad que tiene una persona o grupo para que, en ejercicio de sus derechos político- electorales, pueda intervenir en la vida pública de su país.

La expresión participación política se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades: el acto del voto, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio o en una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política, etcétera.

Hay por lo menos tres formas o niveles de participación política que merecen ser ilustradas brevemente. La primera que podemos designar con el término *presencia*, es la forma menos intensa y más marginal de participación política; se trata de comportamientos esencialmente receptivos o pasivos como la presencia en reuniones, la exposición voluntaria a mensajes políticos, etcétera, es decir, situaciones en las cuales el individuo no hace ninguna aportación personal. La segunda forma puede indicarse con el término *activación*: aquí el sujeto desarrolla dentro o fuera de una organización política, una serie de actividades de las cuales es delegado permanente o de las que se encarga vez por vez o de las que puede ser el mismo promotor. Esta figura se da cuando se hace obra del proselitismo, cuando se hacen compromisos para trabajar en la campaña electoral, cuando se difunde la prensa del partido, cuando se participa en manifestaciones de protesta, etc. El término *participación*, entendido en sentido estricto, puede reservarse finalmente a las situaciones en las cuales el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política. Esta contribución se puede dar, por lo menos en lo que se refiere a la mayor parte de los ciudadanos, en forma directa sólo en contextos políticos muy pequeños; en la mayoría de los casos la

contribución es indirecta y se evidencia en la elección del personal dirigente (Bobbio, 1981).

#### **4.2.2 El derecho al voto activo y pasivo**

Derivada de latín *sufragium*, la palabra “sufragio” fue empleada por los clásicos castellanos para manifestar favor, dictamen, sentencia y parecer, significado que en la vida cotidiana se extendió para denotar opinión, asentimiento o aprobación, y en el contexto político se convirtió en sinónimo de voto, cuya naturaleza ha sido motivo de polémica, porque para unos es obligación del ciudadano; para otros, un derecho o prerrogativa del ciudadano.

En este sentido, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, establece que todos los ciudadanos gozarán, entre otros derechos, del de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto, que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y en el mismo sentido, el artículo 35 Constitucional, incluye entre las prerrogativas del ciudadano la de votar en las elecciones populares (Fernández, 2010).

El sufragio es el derecho de participación electoral y consiste en la posibilidad de participar por medio de las elecciones en la decisión que habrá de tomarse, ya que se trate de elegir a un representante popular o a quien habrá de ocupar un cargo gubernamental, o bien de aprobar o rechazar la propuesta objeto de un referéndum. Para Francisco Berlín Valenzuela el voto no sólo debe verse como una fórmula o instrumento de designación de los gobernantes, sino que es también un medio de participación del pueblo en las decisiones gubernamentales y a la vez un principio de legitimación del poder político (Andrade, 2010). El sufragio se puede manifestar de dos formas: el activo, que confiere al individuo la calidad de elector, y el pasivo que le otorga el carácter de elegible, cuyos requisitos suelen ser diferentes, generalmente más laxos.

En México el artículo 35 Constitucional confiere el sufragio activo el carácter de derecho y a la vez, el 36 el carácter de obligación de los ciudadanos quienes, sin distinción de sexo, son todas las personas que teniendo la calidad de mexicanos hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Con respecto al sufragio pasivo, es el derecho que tienen los ciudadanos para participar como candidatos en los procesos electorales y de esa manera la posibilidad de ser electos para ocupar cargos de representación popular.

El derecho a ocupar cargos de elección popular se encuentra consagrado en la fracción II del artículo 35 Constitucional que establece que podrá ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. La ciudadanía tiene, como uno de sus efectos, la posibilidad del ejercicio de cargos públicos, sin embargo, el hecho de ser ciudadano mexicano no conlleva automáticamente en que se acceda a dichos cargos, ya que se trata de una condición inicial que tiene que ser complementada con los requisitos que establezca a ley para cada caso, como por ejemplo el de la edad.

Con respecto a este tipo de sufragio es común elegir de la calidad ciudadana una edad mayor que la mínima para ser ciudadano, y tratándose del cargo de Presidente de la República, mayor que la exigencia para ser diputado o senador. En México, el requisito de edad mínima en el sufragio pasivo, al tiempo de la elección es ascendente: 21 años para ser diputado, 25 años para ser senador, 35 años para ser Presidente de la República, entre otros (Fernández, 2010).

#### **4.2.3 El derecho a la representación política**

La noción de representación tuvo su origen en el derecho privado. Los romanos ya la regulaban con claridad como figura jurídica que permitía actuar por cuenta y a nombre de quien otorgaba expresamente dicha facultad. En Europa durante la edad media, se empieza a desarrollar el concepto de representación colectiva como idea distinta a la de representación jurídica individual, por virtud de la cual los distintos intereses existentes en la sociedad podían expresarse ante la autoridad mediante asambleas, que no eran “representativas” de toda la comunidad, pero limitaban el

poder del Rey en función de las necesidades de los notables de las ciudades, del clero o de los señores feudales. Así, se generaron antes del Renacimiento, el Parlamento en Inglaterra; los Estados generales en Francia y las Cortes en España. La fuerza de estas Asambleas era mayor o menor según las circunstancias y su evolución posterior tuvo distintas suertes, pero por ejemplo en España en el siglo XIII, en las Cortes de la Colonia de Aragón, el Rey se compromete mediante juramento a convocar regularmente a las Cortes, que presentan sus quejas y agravios y quieren que sean satisfechos antes de escuchar las peticiones del Rey. Éste tiene que lograr su consentimiento para casi todo, y no sólo para los asuntos financieros.

Como puede apreciarse, estas Asambleas constituían un principio de representación política y económica ante el gobierno de los monarcas, y para seleccionar a sus miembros, se acudía a técnicas semielectivas que generaban una función representativa, aunque no gubernamental. Se estimaba entonces que, si el Rey representaba a alguien era a Dios, aunque tenía que gobernar con cierto grado de anuencia de sus súbditos, obtenida a través de las Asambleas a que venimos aludiendo, pero éstas no representaban al pueblo en abstracto, como una colectividad, sino los intereses específicos de los grupos que designaban a sus integrantes. Era pues una representación de intereses colectivos, y no una representación popular.

La representación popular no surge sino hasta el siglo XIII cuando aparecen las teorías políticas de los enciclopedistas franceses y se empieza a poner en práctica con el triunfo de la Independencia Estadounidense y de la Revolución Francesa. La teoría de la representación del pueblo como un todo no surge de la integración de los distintos intereses fragmentados de la sociedad, sino de la necesidad de suplir la fuente de legitimidad del gobernante (Andrade, 2010).

La representación política se explica en la necesidad de llenar algunos espacios que en el Estado moderno fueron formándose a medida que territorial y poblacionalmente se hacía más grande, evidenciando la insuficiencia de las formas

de democracia directa que habían sido utilizadas con anterioridad, cuando era más pequeño, de ahí que desde sus orígenes surgió como una ambiciosa institución para resolver el problema de la participación de los muchos, a través de la actuación de los pocos (Berlín, 2006). La democracia directa como forma exclusiva de gobierno es imposible en los sistemas políticos contemporáneos, por cuya razón los de orientación democrática se basan actualmente en la institución de la representación, por más que en ciertas ocasiones se recurra al empleo de mecanismos de democracia directa, referéndum, plebiscito, iniciativa popular, etc.

Democracia directa por la democracia representativa, de que la tarea de hacer las leyes ya no se atribuyera a todo el pueblo constituido en asamblea, sino a un cuerpo colegiado cuyos integrantes fueran elegidos por quienes tuvieran la calidad de electores. La moderna democracia es representativa, y tiene como base a la teoría de la representación política, en su lanzamiento sufre severas críticas como la expresada en la tribuna francesa por el senador Gustavo de Lamarzelle, “El voto del último de los imbéciles y de los ignorantes pesa tanto en la balanza de nuestros destinos como el de un Víctor Hugo o de un Pasteur”.

Diversas acepciones admiten el verbo “representar”, entre otras cosas: subrogarse en los derechos, autoridad o bienes de otro, como si fuera la misma persona; sustituir a uno o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad o empresa; hacer las veces, ocupar puesto de una o de muchas personas en virtud del poder o autorización que de ellas se ha recibido; ser imagen o símbolo de una cosa; en tanto que representación es la acción y efecto de representar.

En opinión de Georg Jellinek, “Se entiende por representación la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona.

La representación tiene varias modalidades, que permiten distinguir, entre otras, la representación jurídica y la representación política, en razón del ámbito o contexto en que se desarrolle la correspondiente sustitución del representado por el

representante. Surge la representación jurídica de la persona física, en algunos casos como una consecuencia de la incapacidad jurídica del representado, y en otros, de la imposibilidad o inconveniencia de que el representado realice, por diversos motivos, personalmente ciertos actos; la representación jurídica de las personas jurídicas deriva de la imposibilidad de estas de actuar por sí mismas, por lo que requieren ineludiblemente de la intervención del representante.

Es común que se confundan los conceptos de “poder”, “representación” y “mandato”. Se entiende por poder la facultad otorgada al representante por el representado para que actúe por cuenta y en nombre de éste; en tanto que la acción de representar, la representación, se interpreta como el acto mediante el cual el representante obra por cuenta y a nombre del representado, en virtud del poder de que ha sido dotado; mientras que en los términos del artículo 2546 del Código Civil Federal, “El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga.

Es posible que la representación jurídica se establezca sin la voluntad del representado, porque puede estar dispuesta por la Ley (representación legal), o por una resolución judicial (representación judicial), o bien puede ser producto de la voluntad unilateral del representado (representación voluntaria), determina las facultades que éste ha de ejercer en su nombre y precisa las instrucciones conforme a las cuales deberán usarse. La representación jurídica suele implementarse mediante el contrato de mandato o, tratándose de personas morales, derivarse de un contrato societario.

En todo caso, la representación requiere de un poder para su implementación, sin que se confunda con éste, dado que el poder viene a ser facultad de representar, mientras que la representación es el ejercicio en sí de dicha facultad. Un padre a nombre de su menor hijo cobra y recibe el pago de un legado a favor de dicho menor; y el caso de un gerente de una sociedad que debidamente facultado en su nombramiento firma. Hablamos de representación procesal para referirnos a la actuación en juicio, de una persona en nombre de la otra, la cual

puede ser forzosa o voluntaria. Representación mercantil para aludir a la actividad que realiza el representante o distribuidor para la venta y distribución de un producto que le proporciona el representado, la que puede tener carácter de exclusividad en una demarcación territorial específica.

Los sindicatos de trabajadores, al igual que las cámaras empresariales, actúan en nombre de sus agremiados, tanto en la celebración de contratos colectivos como en la defensa de sus intereses y derechos, conforme a la regulación del derecho laboral, en el caso de los sindicatos de trabajadores, o del derecho empresarial, en lo relativo a las cámaras de empresarios.

Se puede explicar la representación política como un fenómeno que permite el Estado, mediante diferentes procedimientos como el electoral, integrar un grupo de ciudadanos que se encarguen de crear su voluntad, dada la imposibilidad de que él mismo lo haga (Fernández, 2010).

#### **4.2.4 El derecho a la deliberación pública**

De acuerdo con el significado que se da a la palabra deliberar, es la de considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de las decisiones antes de adoptarlas y la razón o sinrazón de los votos que se piden previamente a su emisión. De esto se deduce que lo expresado por el término consiste en pensar con detenimiento acerca de los aspectos, antecedentes y consecuentes de un acontecer para tomar una decisión, lo que implica una suma de conocimientos, previa o simultánea al acontecer, relativa a cuál debe ser el sentido de una decisión.

Esta función implica el disponer de amplios conocimientos, dada la profesionalización que la actividad parlamentaria requiere. Por tanto, para el ejercicio responsable de ella se hace necesario el contar con numerosos instrumentos de información, así como con el auxilio de doctos en diversas ciencias acerca de la naturaleza, de la sociedad, del pensar y del lenguaje, que conjuntamente con expertos en muchos campos, proporcionar una asesoría

profesional y especializada que conduzca a los miembros del parlamento a la mejor toma de decisiones en cada uno de los asuntos en los que tiene que intervenir.

La operatividad de ésta conduce a los miembros del parlamento a organizarse en comisiones especializadas que se encarguen del estudio detallado de los variados temas en que tiene que intervenir, las cuales requieren del apoyo de los expertos antes referidos (Berlín, Derecho parlamentario, 2006).

La existencia de la democracia moderna depende de que el parlamento sea un instrumento útil para resolver las cuestiones sociales de nuestro tiempo.

Edmundo Burke decía que la tarea del representante consiste no sólo en adoptar resoluciones legislativas técnicamente adecuadas, sino también éticamente correctas. Por ello, como señala Ernesto Garzón Valdés, explicando a Burke, dado que existen respuestas moralmente correctas a los problemas políticos, existe una obligación moral de descubrirlas, así el gobierno, más que un asunto de voluntad lo es de razón y sabiduría mientras que el parlamento, es el foro donde a través de la discusión pública y la deliberación racional es posible descubrir la verdad.

Así pues, esta concepción de la representación parlamentaria de Burke se basa en la posibilidad de descubrir las verdades políticas a través del ejercicio de la razón en la deliberación parlamentaria.

De modo que el interés nacional no es más que la coincidencia con el criterio de la verdad política, que es el resultado de esa deliberación y que se corrobora o falsea a través de la expresión de los sentimientos del pueblo en las elecciones. Por ello es que la deliberación parlamentaria tiene como fin la búsqueda de una línea entre las concepciones opuestas de la mayoría y minoría (Nava, 2018).

## **CAPÍTULO V**

### **LA FUNCIÓN DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS Y FUNDAMENTALES**

SUMARIO: 5.1 El deber ser de las funciones de las comisiones ordinarias parlamentarias. 5.2 La aplicación de los principios y valores parlamentarios en la función de las comisiones. 5.3 La optimización de los derechos humanos y fundamentales en el ejercicio parlamentario.

#### **5.1 El deber ser de las funciones de las comisiones parlamentarias**

Si definimos al derecho como un sistema normativo de regulación de la conducta social, producida u garantizado coactivamente por el poder político de una autoridad soberana que facilita y asegura la convivencia o cooperación social y cuya validez (obligatoriedad) está condicionada por los valores jurídicos y éticos de los cuales es generador y portador, respectivamente, en un momento y lugar históricos determinados.

La función que el derecho desempeña en una sociedad es muy amplia. Desde luego que el fin último del derecho consiste en satisfacer las necesidades sociales de acuerdo con las exigencias de justicia, y de los demás valores jurídicos implicados por esta, tales como el reconocimiento y garantía de la dignidad personal del ser humano, de su autonomía, de sus libertades básicas, de la promoción del bienestar general o bien común.

Así las funciones que dan satisfacción a las necesidades sociales de las personas son: a) Certeza y seguridad, y a la vez la posibilidad de cambio; b) Resolución de los conflictos de intereses; y c) Organización, legitimación y restricción del poder político.

Es verdad que en el derecho deben encarnar valores superiores, como el de la justicia, el reconocimiento de la dignidad personal de los individuos, las libertades básicas de éstos, el bienestar general o bien común, etc.; y es verdad que un derecho no estará justificado sino en la medida en que sirva satisfactoriamente a dichos valores.

Pero es verdad también que el derecho no surge primeramente como un mero tributo a esos valores de superior rango, sino que es gestado bajo el estímulo

de unas necesidades que se dan perentoriamente en la vida social, entre ellas: la vigencia de certeza y seguridad, y al mismo tiempo la necesidad de un cambio progresivo.

El derecho es producido por los hombres sobre todo bajo el estímulo de una urgencia de certeza (saber a qué atenerse) y de seguridad (saber que eso a lo cual puede uno atenerse tendrá forzosamente que ser cumplido); o sea bajo el estímulo de una urgencia de orden en la vida social. Se puede explicar esa función de certeza y seguridad, u orden, que en el derecho encarna, por vía de comparación con la función social de seguridad que la técnica desempeña en otro campo de cosas. El derecho cumple una función de certeza y una función de seguridad. Pero, ¿seguridad de qué? Seguridad de aquello que a la sociedad de una época y de un lugar le importa fundamentalmente garantizar, por estimarlo ineludible para sus fines. Por eso, el contenido del derecho varía según los pueblos y los tiempos en el proceso de la historia. Pero, en todo momento, sea cual sea su contenido, el derecho representa una función de seguridad, de orden cierto y eficaz.

Los valores superiores que deben inspirar al derecho se refieren a los fines que mediante él deben ser cumplidos. Y claro es que un ordenamiento jurídico no estará justificado sino en la medida en que cumpla satisfactoriamente los valores supremos que deben servirle de orientación. Pero lo jurídico del derecho no radica en estos valores, sino en la forma de la realización de los mismos, precisamente mediante instrumentos jurídicos.

Se trata de asegurar la realización de determinados propósitos, bien que estos propósitos sean diversos en un caso y en otro caso. Así pues, la estimativa jurídica determinará las directrices que deben orientar al derecho, los criterios para su perfeccionamiento y para su reelaboración progresiva; la estimativa jurídica aclarará cuáles son los supremos valores que deben ser plasmados en el derecho; y establecerá qué es lo que puede justificadamente entrar dentro del contenido del derecho, y qué es lo que no puede lícitamente constituir objeto de normas jurídicas, por ejemplo, el pensamiento religioso, filosófico, científico y artístico, frente al cual

el derecho no debe sino garantizar su libertad, pero de ninguna manera regularlo taxativamente.

Es magnitud constante de todo derecho el que una de sus funciones consista en asegurar aquellas condiciones o aquellos fines que una sociedad reputa de indispensable realización. La seguridad puede establecerse respecto de los contenidos más dispares; pero donde quiera que haya derecho reconocemos éste por constituir una función aseguradora de que unas determinadas conductas, independientemente de la voluntad hostil con que puedan tropezar, serán realizadas y, en su caso, impuestas; y de que los comportamientos contrarios serán hechos imposibles.

Otra de las dimensiones funcionales intrínsecas de todo derecho tiene por esencia la resolución de los conflictos de intereses por medio de normas y decisiones de impositividad inexorable.

En principio, no hay más de dos procedimientos para zanjar los conflictos de intereses; o bien la fuerza --triunfo de quien sea más fuerte por su vigor muscular, o por las armas que tenga, o por su astucia--, o bien una regulación objetiva (es decir, que no derive de ninguna de las partes en conflicto, sino de una autoridad imparcial y que sea impuesta a aquellas partes por un igual), la cual sea obedecida por los antagonistas.

El derecho trata de resolver los conflictos de intereses no de un modo teórico, sino de una manera práctica, eficaz, ejecutiva, es decir, de modo que la solución que él da a tales conflictos sea cumplida necesariamente, forzosamente, y llegado el caso, impone sus soluciones de un modo inexorable, sin admitir la posibilidad de rebeldía.

El derecho satisface también la necesidad de organizar el poder político esto es, el poder del Estado y de los demás entes públicos que lo integran. El derecho precisamente organiza la serie de órganos competentes que hablan y actúan en su nombre. Sucede que, si bien, por una parte, el derecho positivo formalmente válido

y además vigente es en realidad tal derecho positivo de manera efectiva porque y en tanto lo apoya el poder del Estado; en cambio, por otra parte, acontece también que el poder del Estado está organizado y ungido por el derecho, o, dicho con otras palabras, el derecho es uno de los ingredientes más importantes del poder del Estado. En efecto, por un lado, el poder del Estado se apoya sobre una serie de hechos sociales, y es poder estatal precisamente porque es el resultado de los poderes sociales más fuertes. Pero, a su vez, el derecho da al poder del estado su organización.

El derecho no solo organiza el poder político, sino que además lo legitima o intenta legitimarlo, en cuanto que lo organiza o se propone organizarlo según criterios de justicia, según valores de rango superior.

La organización del poder político por medio de derecho representa una limitación de ese poder. La organización jurídica del poder dota a éste de una mayor estabilidad, de una mayor regularidad; pero, al mismo tiempo, limita el alcance de ese poder, porque tal alcance está definido, determinado, confinado por el derecho y, consiguientemente, no puede ir más lejos de los establecido en el derecho, en tanto quiera permanecer como poder jurídico y no quiera intentar convertirse en mero poder arbitrario; o sea en tanto que se desenvuelva como Estado de Derecho.

El derecho asegura una dosis razonable de orden en la vida de la comunidad. Tenemos que conocer, en nuestra relación humana y de negocios lo que podamos hacer sin miedo a ser objeto de sanciones coercitivas, conocer también aquello de lo cual debemos abstenernos; y conocer asimismo qué índole de comportamiento podemos habitualmente esperar por parte de las personas con las cuales estamos en contacto. Sin ningún orden de derecho, flotaríamos en un mar de incertidumbre respecto de nuestras facultades y de nuestras obligaciones y estaríamos a la merced de nuestros prójimos y de los poderes que intentasen interferirse en nuestros asuntos.

En resumen, las necesidades que originan la creación de derecho pueden ser tipificadas en dos: la necesidad de orden y de organización social; y la necesidad

de que ese orden satisfaga el sentido de justicia y de los demás valores implicados por la justicia (dignidad, libertad y autonomía personal, bienestar general, etc.) El derecho es un término medio entre la anarquía y el despotismo. El derecho trata de crear y mantener un equilibrio entre esas dos formas extremas de la vida social. Para evitar la anarquía, el derecho limita el poder de los individuos particulares. Para evitar el despotismo, el derecho frena el poder del gobierno, mediante unas normas generales de conducta. En suma, el derecho intenta reducir al mínimo la posibilidad de abuso del poder, tanto por parte de los particulares como por parte del gobierno.

Hoy casi todos los teóricos de lo jurídico están de acuerdo en que la finalidad es el motivo que estimula la creación de todo derecho, y afirman que no hay norma jurídica que no deba su origen a un fin, a un propósito, esto es, al intento de satisfacción de una necesidad práctica. En fin, la finalidad, el propósito, consiste en producir en la realidad social unos determinados efectos, los efectos que son deseados por considerarlos valiosos; justos, convenientes, adecuados a la subsistencia de una sociedad correctamente ordenada, oportunos, garantizadores de la autonomía personal, serviciales para el bien común, etc.

Por consiguiente, toda norma jurídica es la respuesta práctica a un problema práctico, sentido como de urgente solución. Resulta, pues, claro que el fin de la norma consiste en lograr que sus sujetos cumplan o realicen la conducta que aparece como ordenada o mandada, por ejemplo, que respeten la vida e integridad física del prójimo. Para lograr una claridad de ideas, la norma jurídico-positiva es el medio elaborado por los hombres para lograr aquel fin, es decir, el fin de que se produzca la conducta deseada. Los fines de la norma suelen expresarse en una forma imperativa, que señala la obligatoriedad de determinadas conductas, y que atribuye obligaciones y facultades recíprocas a los varios sujetos.

Las normas especifican la conducta de acción y de omisión que un sujeto debe poner en práctica, es decir crean deberes que por lo regulares común a todas las normas y por consiguiente a las normas jurídicas. Ahora bien, a la esencia formal peculiar de cada uno de los tipos de normas (morales, religiosas, del trato social,

jurídicas) corresponderá una especial índole del deber a que cada uno de esos tipos de normas da lugar. Aquí, interesa averiguar cuál es la esencia característica del deber jurídico en tanto que tal, en tanto que jurídico, es decir, como algo determinado por la norma de derecho. Cuando formulamos la pregunta de cuál sea la esencia del deber jurídico, necesariamente se tiene que buscar la solución dentro del mismo concepto de norma jurídica, dejando a un lado la circunstancia de que los contenidos del deber jurídico puedan concurrir con los contenidos de deberes morales u sociales y ser semejantes a éstos.

En la obediencia al derecho no debemos confundir el aspecto jurídico (y político-jurídico) con su aspecto o sentido ético de fondo. En tal virtud, es menester distinguir entre la obligación jurídica y la obligación ética. Efectivamente la obligación jurídica tiene, ante todo, un carácter hipotético: uno debe obedecer si no quiere tener que asumir, o que sufrir, las consecuencias (sanciones de uno u otro tipo) que el legislador ha previsto y puede imponer en caso de incumplimiento de la norma; y la validez de esta norma deriva de su promulgación concordante con una norma superior a ella que a su vez no posee sino un carácter hipotético. El deber ser ético implica, en cambio, que uno mismo, cada uno, a través de su razón, su emotividad o su conciencia individual (resultado, a mi modo de ver, no determinista, pero con fuerte influjo de unas condiciones sociales y de uno u otro proceso de socialización) se lo impone ya entonces casi incondicionalmente, es decir que, en tanto en cuanto que permanece como tal deber ético, posee para él un carácter necesario e, incluso (coordinado a los demás deberes éticos), un carácter absoluto, siempre (repito) situado dentro del propio proceso histórico temporal.

Para establecer cuál es la actitud que deben guardar los ciudadanos respecto de las normas estatales, se suelen utilizar normalmente los términos “deber” y “obligación” como si fueran sinónimos, y por lo general no habría mayor inconveniente en entender qué quiere decir quien nos pregunta si tiene la obligación (o el deber) de obedecer la ley. Pero el uso indiscriminado del “deber” y “obligación” tanto el lenguaje ordinario como en el moral puede ser fuente de no pocas confusiones.

El deber jurídico lato sensu surge en aquellas situaciones en las que alguien no está con respecto a las demás en una situación jurídica correlativa sino en el opuesto jurídico, según han evidenciado autores como Hohfeld y Gutiérrez y González. Pueden anotarse como características de los deberes: su independencia de cualquier acto voluntario que los pudiera originar (el deber de respetar a los demás seres humanos, sus propiedades y posesiones, etc.); que son asumidos con independencia de su contenido, pues suelen nacer de la posición, función, oficio o papel que una persona desempeñe, como los deberes de los hijos respecto de sus padres. Cabe hacer notar que la palabra “deber” se aplica singularmente a las prescripciones, enseñanzas, indicaciones o consejos respecto de la conducta que “debe asumir una persona”, “debes ponerte a dieta”, “debes estudiar”, etc.

El tema de la obediencia al derecho plantea un problema de carácter ético antes que jurídico. Es decir, enfrenta la cuestión de si los ciudadanos están obligados también moralmente a obedecer las disposiciones jurídicas. Por ello, es necesario distinguir entre la obligación jurídica propiamente dicha y la obligación ética. La obligación jurídica proviene del hecho que una disposición haya sido emitida conforme a las normas de producción de un ordenamiento jurídico, las cuales dotan a esa norma de eficacia, ello significa que puede imponerse y sancionarse coactivamente. La obligación ética, en cambio es aquella que proviene de la conciencia individual o moral crítica de cada hombre. Tiene un carácter necesario y no puede imponerse por vía de la coacción. De tal suerte, el tema de la obediencia al derecho se refiere a la obligatoriedad o deber moral de obediencia a las disposiciones jurídicas y no a la cuestión de su eficacia.

La obediencia al derecho es un asunto que, además de su talante ético, poseen un carácter político y una enorme vigencia práctica. Se puede hablar de un deber jurídico concreto, como dimanante de un precepto de derecho positivo válido, en tanto en cuanto tal precepto, es capaz de subjetivación, es decir, es capaz de ser individualizado en una persona determinada. El precepto objetivo válido para todos se convierte en deber jurídico relativo de una determinada persona, porque y

en tanto que ordena que se imponga una sanción al sujeto que se comporte de aquel modo que está prevista en la norma como la condición o hipótesis de un acto sancionador por el Estado; esto es, en tanto en cuanto que se deba imponer una sanción al que se comporte de una manera contraria a lo preceptuado en la norma.

Como se puede desprender del presente trabajo en los inicios del régimen constitucional los parlamentos se organizan de acuerdo con la idea de colegio único; esta figura presentaba como es fácil inferir, diversos inconvenientes desde el punto de vista práctico; hacia muy difícil el análisis y la deliberación. Buscando combinar el principio de eficacia con el de división del trabajo es que surgen los órganos internos de más ordinaria actividad de las cámaras: las comisiones parlamentarias, que como se puede deducir, son órganos designados por el pleno de un parlamento para el desarrollo de un trabajo en particular, es decir, se trata de órganos colegiados y plurales (que reflejan generalmente la composición de la cámara que los crea) que derivan de un acto de creación del pleno, los cuales poseen una voluntad propia e independiente, sujeta, acaso, al control y aprobación del órgano principal.

La finalidad que se persigue con la creación de estos órganos internos de las cámaras, son agilizar el procedimiento legislativo y en donde tengan la oportunidad de debatir todos los miembros del grupo parlamentaria más especializado en los temas concretos que se tratan en cada comisión. Esto lleva a la especialización de los miembros de cada comisión, sea porque ya están preparados previamente en razón de sus estudios, profesiones o porque en ellos mismo a lo largo del tiempo puedan alcanzar dicha especialización por medio de la práctica.

Así es que uno de los principales temas y de especial interés en el derecho parlamentario es el de las comisiones parlamentarias, por estar íntimamente relacionado con la forma de organización que la institución legislativa adopta para el cumplimiento de las importantes funciones y actividades que desarrollan al interior de las cámaras.

Otro de los objetivos de estas comisiones es constituir un nivel de decisión que medie entre los legisladores individuales, agrupados en cuerpos reducidos y el conjunto de ellos que conforma el pleno, generalmente muy numeroso, y que significan un valioso auxiliar para facilitar el trabajo parlamentario. Su existencia, además, permite que los parlamentarios adquieran conocimientos profundos y detallados de los diferentes asuntos relacionados con las funciones y actividades de las asambleas.

En materia parlamentaria, el Diccionario Jurídico Espasa expresa que las comisiones son órganos internos de las cámaras que, respondiendo a un criterio de racionalidad y división del trabajo, preparan la labor del Pleno. Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano indica que las comisiones son formas internas de organización que asumen las cámaras que integran el Congreso de la Unión, con el fin de atender los asuntos de la competencia constitucional y legal de éstas, para el mejor y más expedito desempeño de sus funciones.

Como sinónimo de comisión, se emplea también el vocablo “comité”, en los ordenamientos jurídicos de algunos países que prefieren utilizar esta locución en lugar de aquella, partiendo de la base de que con el termino comité se designa a un grupo de personas que, por lo común, se constituyen para una tarea o gestión permanente o durable.

Nuestra legislación opta por emplear la palabra comisión, destinando la de comité a los órganos encargados de auxiliar en actividades de la cámara para realizar tareas diferentes a las de las comisiones (a. 46, párr. I de la Ley). Se puede apreciar en diversos países del mundo, que estas comisiones están integradas por políticos con amplia experiencia en tareas parlamentarias, que disponen de tiempo para dedicarse a ellas, que por muchos años han sido miembros de estos órganos y han alcanzado alto grado de profesionalización y por supuesto también hay que tomar en consideración la participación e influjo que los partidos políticos ejercen en la composición de estas comisiones, pues a través de sus representantes en el

parlamento pugnan por formar parte de ellas, para poder intervenir en las decisiones relativas a las diversas ramas de la administración.

En conclusión, para el efecto de racionalizar el orden y la actividad de los parlamentos y conseguir asambleas plenarias eficaces, estos deben apoyarse en los órganos creados exprofeso a fin de que les auxilien en el trabajo de proyección y dictamen de los productos camerales.

Para efecto de la presente investigación me centraré en la organización y funcionamiento de dichos órganos de producción parlamentaria para comprender la trascendencia de la actividad parlamentaria del Poder Legislativo Mexicano a través de los precitados órganos en relación con la protección y promoción de los derechos fundamentales y su función sea más eficiente y eficaz.

Ahora bien, el párrafo I del artículo antes mencionado define a las comisiones parlamentarias como órganos creados por el pleno. Así mismo, distingue el objeto de las mismas, al enunciar que éstas elaboran dictámenes, informes, opiniones o resoluciones para hacer posible que la Cámara de Diputados desarrolle las funciones que le señalan la Constitución y las Leyes.

Las comisiones tienen en común ser creadas por el pleno. Ello, a propuesta de la JCP (a. 34, párr. I, inciso c de la Ley).

Respecto de la elaboración de dictámenes, es de mencionar que el dictamen es un acto legislativo colegiado, a través del cual una comisión presenta al Pleno de la Cámara una opinión calificada por escrito, para aprobar o desechar los siguientes asuntos proyectos de la Cámara de Senadores, iniciativas de ley o de decreto, observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto; observaciones de la Cámara de Senadores en términos del a. 72 constitucional; proposiciones con punto de acuerdo, y proposiciones relativas a los permisos a los que se refieren los aa. 37 inciso C, fracciones II a IV, y 68 de la CPEUM, para los que se necesita la aprobación del pleno.

A tenor del a. 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, toda comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido.

En cuanto a las iniciativas de leyes o decretos, el a. 72, inciso I, de la CPEUM señala el plazo de un mes para que se dictamine una iniciativa, facultando a su autor para presentarla a la otra Cámara, si transcurrido un mes desde que pase a comisión dictaminadora, ésta no rinde dictamen.

Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentar formado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito (a. 88 del Reglamento). Los dictámenes se remitirán a los Diputados o Senadores según corresponda, para su conocimiento y estudio. Los dictámenes que las comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura, con el carácter de proyectos (a. 94 del Reglamento). El dictamen de las comisiones deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación (a. 87 del Reglamento).

En su aspecto formal, el dictamen parlamentario deberá llenar los siguientes elementos: el encabezado o título del dictamen, donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar; el nombre de la comisión o comisiones que lo presentan; el fundamento legal para emitir dictamen; los antecedentes del procedimiento; nombre del iniciados; contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes; el proceso de análisis, señalando si se realizaron algunas actividades como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar; el estudio y evaluación de las razones del autor que sustentan el asunto o asuntos, el análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan; la

denominación del proyecto de ley o decreto, en su caso, y sólo si se aprueba, el texto normativo que se somete a la consideración del pleno, en su caso, y solo si se aprueba; el artículo o artículos transitorios, en su caso, y sólo si se aprueba; el voto aprobatorio de la mayoría de los diputados que integran la comisión o comisiones en donde se aprueba el dictamen, con firma autógrafa, y lugar y fecha de la reunión de comisión en que se emite.

Además, el dictamen deberá acompañarse con la lista de asistencia de la reunión en que se aprobó, a efecto de verificar la mayoría requerida de los diputados integrantes de la comisión o comisiones dictaminadoras. Relacionado con el dictamen de las comisiones, la CPEUM dispone que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos pasarán desde luego a comisión, y las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates. (a. 71). Por su parte, el a. 45 numeral 6 de la Ley establece que las comisiones tienen el deber de sesionar por lo menos una vez al mes, y dictaminar, atender resolver las iniciativas, proyectos y disposiciones turnadas.

A su vez, el Reglamento de la Ley manda que las iniciativas se envíen a comisiones para su dictamen (aa. 56 y 57). A lo anterior, es de destacar que, por regla general, la consideración del Pleno comienza con el dictamen de la iniciativa, no con la iniciativa original.

Por lo que hace a la elaboración de opiniones, cabe indicar que la opinión es un parecer que emite una comisión respecto de un asunto que le es turnado, porque así lo solicite la Mesa Directiva de la Cámara, en razón de la materia que entraña la misma.

Por ejemplo, es usual que se envíe una iniciativa a una comisión para su dictamen, y que se remita la misma iniciativa a otra comisión para su dictamen, y que se remita la misma iniciativa a otra comisión para que emita una opinión.

En el primer supuesto, le corresponderá a la comisión elaborar un dictamen, y en el segundo, emitir un punto de vista sobre la iniciativa de ley decreto o de que se trate.

En relación con la emisión de opiniones, la Ley manda que las comisiones ordinarias, de acuerdo a su competencia, den opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del a. 79, fra. I de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes.

La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública (a. 45. párr. 5 de la Ley).

En cuanto a la elaboración de informes, éstos son documentos que deben generar las comisiones para dar cuenta exacta y precisa de las actividades que desempeñen con relación a temas específicos. El inciso c del párr. 6 del a. 45 de la Ley, dispone que las comisiones deberán rendir un informe semestral de sus actividades a la CDPTL. Por su parte, las resoluciones son decisiones que ponen fin a un asunto determinado. En el derecho parlamentario según la doctrina, se pueden encontrar tres tipos de ellas concurrentes, conjuntas y simples.

La resolución concurrente consiste en una declaración que debe ser aprobada por ambas Cámaras, que no requiere sanción del Presidente de la República, y que no tiene el carácter de ley; generalmente, es utilizada para solucionar o abordar problemas de procedimiento de las Cámaras. La resolución conjunta es una declaración aprobada por ambas Cámaras que tiene carácter de ley, y está sujeta al veto del Presidente de la República. La resolución simple es una declaración aprobada sólo por una de las Cámaras, expresando una opinión o consideración sobre asuntos internos, la cual no posee el carácter de ley.

A todo lo anterior, es de considerar que sería difícil que la cámara pudiera cumplir las importantes funciones que le competen si no contará con la forma de organización que significan las comisiones. Y es que todo órgano de representación popular, cuyas determinaciones deben ser adoptadas constitucionalmente por el Pleno, las comisiones constituyen el punto esencial para preparar los asuntos que atañen a aquél.

Ahora bien, el dispositivo en comento precisa el objeto de las comisiones, pero es menester señalar que existe un vacío legal en cuanto a la regulación del trabajo de las mismas. Por ello se ha llevado a cabo la práctica de aplicar las reglas de las sesiones de Pleno a las reuniones de las comisiones, asimismo, se ha normado ese trabajo mediante acuerdos parlamentarios (véase por ejemplo, el Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados aprobado por el Pleno en la sesión del 2 de diciembre de 1997). Es, precisamente, por ese vacío que en las últimas Legislaturas se han presentado distintas iniciativas con el fin de expedir una regulación del trabajo de las comisiones.

En relación con la norma en comento, es de anotar que en los inicios del régimen constitucional, el parlamento se organizó como asamblea única. Sin embargo, en ese sistema --como bien advierte la doctrina-- el trabajo era pausado, el análisis trivial y la deliberación difícil. A efecto de adquirir funcionalidad, la mayor parte de los parlamentos, en el siglo XIX, se organizaron en secciones y/o comisiones.

Las secciones, de origen francés, hacían todas lo mismo; las comisiones, de origen inglés, tenían su base en la división del trabajo (tareas diferenciadas), como órganos especializados. Desde finales del siglo XX, el sistema de secciones fue sustituido por el de comisiones. De este modo, en el moderno constitucionalismo, los parlamentos cuentan con comisiones que constituyen la forma más adecuada de organizar el trabajo parlamentario.

Específicamente en México, el régimen de comisiones funciona a partir del siglo XIX. Su antecedente se halla en España, en el Reglamento Interior para el Gobierno de las Cortes de Cádiz (1812). Las comisiones, en nuestro Congreso, son órganos legislativos previstos en el marco jurídico de las Cámaras, que cumplen con funciones que, por razones de especialidad y división del trabajo, les son delegadas. Para que los actos que las comisiones emitan tengan efecto al exterior, deben ser aprobados por el Pleno, ya que tales funciones, originalmente, competen a la Cámara.

Es de señalar que en la Constitución Española (a. 75) se prevé que las Cámaras funcionarán en pleno y por comisiones, y se establece un ámbito de competencia para las comisiones más amplio que el que tienen en nuestro país, ya que se dispone que las Cámaras podrán delegar en las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, salvo la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado. Ahora bien, en lo que se refiere al párrafo 2 de este artículo, nos muestra que la Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura.

Esas comisiones existen por disposición de la ley; es decir, deben integrarse invariablemente, no pueden desaparecer por acuerdo del Pleno. Su modificación, adición o supresión requiere de una reforma a la Ley. Además, los miembros que la conforman son designados por el tiempo que dura la Legislatura.

Dichas comisiones ordinarias (o permanentes, como también las denomina la doctrina) tienen una duración ilimitada, y se distinguen de las especiales o transitorias, en que éstas son integradas para asuntos específicos determinados por el Pleno, los que son analizados, dictaminados y sometidos al conocimiento del mismo, para su modificación, aprobación o rechazo. Una vez que se ha dictaminado acerca del tema en cuestión, la comisión nombrada para conocer de él pierde su razón de ser y deja de existir.

El artículo en comento prevé treinta y nueve comisiones ordinarias. Tal dispositivo es de los que mayor número de modificaciones han sufrido, sobre todo, debido a la adición o supresión de comisiones.

Así, por ejemplo, en su texto original el precepto contemplaba veintitrés comisiones. Por reforma publicada el 9 de octubre de 2000, se agregaron 13, sumando en total treinta y seis. Por reforma publicada el 29 de septiembre de 2000, se añadieron dos comisiones, sumando treinta y ocho (la Comisión de Comercio y Fomento Industrial sólo cambió a Comisión de Economía). Por reforma publicada el 23 de enero de 2006, se agregó una comisión más, para totalizar treinta y nueve.

Actualmente el H. Congreso de la Unión se integra por cuarenta y seis comisiones ordinarias. Del número de comisiones, cabe señalar que la proliferación inmoderada de ellas, en el seno de la Asamblea de Representantes del Senado norteamericano, trajo consigo un efecto contrario al que se pretendía desorganización del trabajo parlamentario.

Para solucionar este problema fue necesaria una intensa reforma, llevada a cabo en el año de 1946, a través de la cual se suprimió un número considerable de comisiones, empezando por aquellas cuya importancia no era relevante, hasta determinar que el total de las mismas sería de veinte comisiones permanentes.

En Francia el número de comisiones permanentes se está limitado a seis en cada Cámara (a. 45 de la Constitución francesa). De conformidad con a. 36 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa, esas seis comisiones son las siguientes: Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales; Comisión de Asuntos Exteriores; Comisión de Defensa Nacional y de Fuerzas Armadas; Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan; Comisión de las Leyes Constitucionales, de la Legislación y de la Administración General de la República; y, Comisión de la Producción y los Intercambios.

Ello a diferencia de la normatividad de Argentina, cuyo Reglamento de la Cámara de Diputados (texto ordenado por Resolución 2019/96 del 26/12/96 de la

Presidencia de la H.C.D. N), establece treinta y tres comisiones permanentes (a. 74 a 101).

El párrafo 3 del artículo en comento establece la regla general respecto de la competencia de las comisiones ordinarias previstas en él. Señala que ellas tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del a. 93 constitucional, competencia que se corresponde, en lo general, con las atribuciones otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Empero, algunas de esas comisiones fueron creadas para la atención de diversa problemática del acontecer nacional.

La denominación de la mayoría de las comisiones guarda concordancia con la nomenclatura de las funciones de las dependencias (Secretarías de Estado) y entidades Administración Pública Federal. Su finalidad es el estudio de los asuntos propios de la naturaleza de cada comisión, y su actividad es fundamental para el conocimiento detallado de aquellos temas que posteriormente deberá conocer el pleno.

A lo anterior, se puede aseverar, en términos generales, que las comisiones contempladas en el artículo en estudio son órganos de la Cámara que, mediante la elaboración de dictámenes, permiten que conforme al a. 70 constitucional el Pleno adopte resoluciones con el carácter de ley o decreto.

Pero dichas comisiones también realizan las tareas de control previstas en el párrafo primero del a. 93 constitucional respecto de la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Sobre el particular, dicho texto constitucional establece la obligación de “los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos” para que, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, den cuenta al Congreso del Estado, que guarden sus respectivos ramos.

En concordancia, la ley prevé que las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del citado a. 93 constitucional, según su competencia, y formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la dependencia, la comisión podrá solicitar, al Presidente de la CDPTL, que el Secretario del Despacho correspondiente comparezca ante el Pleno (a. 45 párr. 4 de la Ley).

Por otra parte, las comisiones desempeñan también tareas de información. Para ello, pueden solicitar información a las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Para ello, la Ley y su Reglamento facultan a los Presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas a solicitar información o documentación a las dependencias o entidades del Ejecutivo Federal, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender.

El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables (a. 45, párrafos 1, 2 y 3 de la Ley, y a. 89 del Reglamento).

Al respecto, es de señalar que en España la Ley de Secretos Oficiales de 1978 regula la facultad de las Cámaras para conocer siempre de las informaciones reservadas o secretas.

Uno de los aspectos que trascienden a la vida institucional del parlamentarismo mexicano lo es el tema de la deliberación parlamentaria que se puede explicar de la siguiente manera: Los debates se someten al orden por la mesa

y por otros órganos de gobierno cameral, pero esto requiere una regulación normativa básica (y en especial, las de su Presidente como entidad suprapartes), con el propósito de asumir la rectoría del gobierno parlamentario y en especial de sus sesiones plenarias.

Pero el control del gobierno del debate pasa por asegurar tanto el equilibrio y ritmo de las intervenciones de los representantes camerales, como el propio respeto que estos se deben en el uso ordenado y plural de la tribuna. Esto implica ajustarse con corrección a tiempos, quorum, cortesías u objetos de la deliberación definidos con antelación.

Así el éxito de la deliberación, depende tanto de una configuración adecuada de la normativa parlamentaria, a través de reglas claras y sin corsés que la obstaculicen, como la especial pericia y el buen sentido de interpretación de dichas normas y prácticas parlamentarias que consignan los titulares en turno de los órganos de gobierno cameral. Por lo cual, considero que es erróneo partidizar los cargos de las mesas directivas parlamentarias nombrando legisladores de perfil inconveniente por sus trayectorias profesiones o personales, pero en especial a quienes se les cuestione por su falta de neutralidad y competencia parlamentarista para el ejercicio del cargo.

La deliberación tiene connotación individualista, más su tónica está influenciada por el papel actual de los grupos o facciones que conforman el pluralismo político.

Los parlamentos que han sido integrados por diferentes grupos al interior del congreso mexicano, hay la tendencia a restringir el uso de aquellos instrumentos o mociones parlamentarias que típicamente habían sido confiados en su ejercicio al legislador en lo individual. Inclusive, ya es común que una potestad típica del parlamentarismo individualista liberal, como lo es la iniciativa legislativa, ejercida por el diputado o senador, reaparezca como facultad de los grupos parlamentarios; pero en ocasiones, ésta se presenta con requisitos sobrecargados para poderse ejercitar.

Hoy en día, se cuenta con una activa presencia de los partidos políticos en las cámaras y que se despliega a través de sus grupos parlamentarios, lo cual tiene como consecuencia la creciente partidización de las libertades camerales, tal hecho se conforma cuando el ritmo de los debates y la preparación de las listas de oradores ya no surgen de la improvisación individual, sino de la opinión tamizada por los intereses y cálculos de las facciones políticas involucradas en la discusión.

Por ello es necesario la profesionalización del legislador, y en especial, la del cuerpo de letrados asistentes, en virtud de que la experiencia y profesionalización son fundamentales para encarar con eficacia y eficiencia el ritmo deliberatorio, inclusive, el principio de la argumentación se ha extendido a las tareas parlamentarias. La deliberación es pública por esencia y se enfoca en un doble sentido: se ofrece al espectador cameral pero también al espectador de los medios de comunicación.

La publicidad se ha impuesto como norma y la reserva únicamente como excepción. La preocupación más reciente del parlamento por abrirse a lo público, sin duda, tiene que ver con el crecimiento de la pluralidad partidaria y la presencia de otros medios de comunicación masiva como la radio y la televisión junto a la digitalización comunicacional.

Sin duda la suma de dichos factores ha impulsado la nueva tónica de la deliberación, que se caracteriza en el parlamentarismo actual por una dirección bifocal: cualquier debatiente se dirige al público cameral, pero nunca pierde de vista a las tele/radio, audiencias y a la propia red digital.

Las mayorías y minorías tienen igualdad de acceso a la discusión, hay un signo inequívoco de identidad en la confluencia de mayorías y minorías en el interior de sus cámaras porque se parte del hecho que la mayoría tiene un aval democrático obtenido en las urnas y toda legitimidad para impulsar tanto la dirección de los trabajos camerales como para ejercer su capacidad decisoria.

La deliberación implica cortesías recíprocas, pero tolera el tono fuerte y ríspido de los debates. Aun cuando la cortesía es agradecible porque asegura el trato de corrección política en los parlamentos de hoy, tampoco hay menoscabo alguno en la calidad de las discusiones camerales si es que la discrepancia ha tomado formas retóricas de menor comedimiento o firmeza.

En cambio, cada vez se valora más que todo legislador en uso de la palabra sienta vinculación (con sus límites) por los valores de la tolerancia, el pluralismo en todas sus expresiones y la eliminación de cualquier forma discriminatoria en la discusión. En el parlamento se garantiza la inviolabilidad de las expresiones como la indemnidad de enjuiciamiento del legislador.

Nunca será confundible la investidura del parlamentario con un manto de evasión de responsabilidades. Como a todo funcionario o ciudadano del Estado, también al legislador lo sojuzga cualquier disposición de orden público (incluidas las obligaciones de leyes administrativas, penales o políticas).

Desde el momento que el artículo 61 de la Constitución dispone que “son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidas por ellas. Tan amplia es la protección constitucional de la libertad de expresión parlamentaria (esto es, del principio de deliberación), que se tutela toda discusión en que intervienen sus integrantes.

Las discusiones parlamentarias tienen una naturaleza especial, existe un entendimiento muy diferente sobre el tiempo y la duración de las sesiones en cualquier parlamento del mundo democrático. Se bien el reloj parlamentario es útil para asegurar las cuestiones de orden y de equilibrio en la pluralidad de la cámara, también la prevalencia del principio de deliberación legítima que se prolongue cualquier discusión a juicio del Pleno.

No solo para abrir el espacio a toda argumentación que no haya tenido lugar en el debate, sino para garantizar la esencia misma de éste para poner a disposición

del público --colegas de escaño, ciudadanos-- opiniones y pareceres contrapuestos de mayorías y minorías.

Con lo anterior se reafirma que el principio de deliberación es el núcleo de la funcionalidad de las cámaras que integran los parlamentos. Por tanto, su contenido esencial sólo es verificable de forma real y no por suposición virtual. Eso conlleva a que su adecuada configuración en los diversos procedimientos de las cámaras, redunde en la incuestionable legitimidad democrática de las decisiones parlamentarias.

## **5.2 La aplicación de los principios y valores parlamentarios en la función de las comisiones**

Para quienes operamos el derecho, coincidimos en que este es cada vez más complejo, nace de un órgano unificado que produce bajo una lógica de unidad, coherencia y plenitud, principios vertebrales de todo ordenamiento.

Como es sabido, desde las más tradicionales teorías sobre la división y separación del poder, la función legislativa es encomendada a una asamblea (bien estamental o bien representativa de la soberanía popular). De ahí deriva la centralidad de parlamento en el estado liberal burgués, como órgano colegiado, representativo de la voluntad del pueblo y creador del derecho.

Aunado a lo anterior, el debate actual sobre los derechos humanos en México, que está dominado por una idea central; que consiste en el surgimiento de un nuevo paradigma; es decir, la formación de nuevas coordenadas y parámetros para la interpretación y aplicación de los derechos humanos en nuestro país. A su vez, los planes del nuevo paradigma son: la doctrina del control de la convencionalidad tal y como ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su recepción en México y la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.

A partir de dichos acontecimientos, se elevaron a rango constitucional los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, se establece el

principio pro persona, y la técnica de interpretación conforme y se crea como imperativo para todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cual lo convierte en un desafío para los operadores del derecho.

En ese contexto, debemos recordar que las comisiones parlamentarias son la parte medular de la estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo Mexicano. Que éstas constituyen el núcleo fundamental de quehacer político parlamentario o congresional. Sin su trabajo, las asambleas legislativas no contarían con orden alguno en sus deliberaciones, ni sus acuerdos podrían tener la calidad debida, además de que no tendrían tiempo para analizar los asuntos sometidos a su consideración.

Los cuerpos colegiados como las asambleas legislativas, numerosos y heterogéneos, desde los puntos de vista ideológico, étnico, cultural y social, requieren de mecanismos que aseguren el consenso entre sus miembros, el cual es más fácil de lograr a través de cuerpos intermedios más pequeños en donde se ganen acuerdos que después se transporten al pleno de la asamblea en su conjunto.

Así pues, el trabajo en comisiones determina los resultados del trabajo global de las cámaras y del congreso. Hablar de eficacia de las comisiones equivale desde este punto de vista, a referirnos a la eficacia del congreso como un todo, de ahí la importancia de que éstas actúen o funcionen, no solo apegadas a reglas o normas, sino también apegadas a principios y valores que se impregnan en el constitucionalismo contemporáneo.

Como es del conocimiento, toda Constitución Política de un país contiene ideario o ideología política, social, económica y de valores; derechos humanos, políticas públicas, reglas y estructura orgánica. Todos estos elementos se plasman en diversos y concatenados: valores, fines, principios y reglas.

Es así que las constituciones contienen un sinnúmero de normas que a veces se confunden. Dichas normas tienen las siguientes características, atendiendo a su finalidad o propósito: organizan a poderes públicos, establecen derechos fundamentales, que a su vez se desdoblan en: derechos humanos, libertades públicas y garantías constitucionales; deberes de ciudadanos, garantías institucionales, directrices y políticas públicas.

Así los valores, son considerados como las cualidades o atributos de las normas que los individuos, reportan como deseables dentro de una cultura determinada para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar, tales como la dignidad, la libertad, la igualdad, la justicia y la seguridad.

Los principios, son mandatos de optimización de un determinado valor bien jurídico, esto es, normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible.

La libertad de trabajo, igualdad, no discriminación, justicia impositiva, debido proceso legal, máxima publicidad de la información gubernamental, etc., son ejemplos. Los principios se entienden como concreción de valores o normas morales, pero positivizadas; son normas de acción de carácter definitivo prima facie que los destinatarios deben observar.

Se rigen por un régimen de expansividad y de la mayor protección y beneficio de las personas, lo que constituye el principio pro persona. Sus condiciones de aplicación son abiertas, provocando que, en los casos concretos, confluyan diversos y varios principios, los más de las veces con exigencias contrapuestas, lo que provoca tensiones que deben ser resueltas mediante ponderación.

Las reglas en cambio, también son normas o mandatos de hacer o dejar de hacer algo, pero son razones concluyentes, tienen un carácter concluyente, dotadas de condiciones de aplicación concretas respecto a supuestos de hecho específicos en el sentido de prohibir, obligar o permitir determinada conducta, alcanzar un fin en la medida de lo posible y proscribirlo.

Sabedor de que las funciones parlamentarias requieren para su correcto ejercicio de normas y reglas que vinculan la actuación de los legisladores, es de mayor relevancia basar su actuación en normas de carácter axiológico y principios rectores institucionales pues dichos principios orientan la función representativa, ya sea cuando se ejerce en un plano de legislador individual o como titular de un órgano de gobierno o funcionamiento congresual.

La idea de que la naturaleza de los principios supone un carácter potestativo, podría afirmarse que, los principios encarnan mandatos de optimización y, por consiguiente, el apego a los mismos implica la existencia de deberes éticos de adhesión para los parlamentarios, solo, y si estas buscan la proximidad de esa institución con el desarrollo histórico de más avanzada del sistema parlamentario mexicano.

### **5.3 La optimización de los derechos humanos y fundamentales en el ejercicio parlamentario**

Como se ha referido, para que las comisiones parlamentarias del Congreso de la Unión en ejercicio de su función cumplan con la optimización a que se refiere Ronald Dworkin en la promoción y garantía de los derechos fundamentales en nuestro país, es necesario que en su actuar, se sujeten a normas y las que crean deben ordenar que algo sea realizado en la mayor medida posible; es decir, deben sujetarse a normas y crear normas para la concreción de valores o normas morales positivizadas.

Es decir, crear normas que los destinatarios deben observar por tener un carácter expansivo y de la mayor protección y beneficio de las personas, tanto de los parlamentarios como de las comisiones parlamentarias y los ciudadanos, para que ello ocurra se debe observar lo siguiente. Se ha establecido que, bajo el principio de deliberación los congresos o parlamentos son el espacio natural para el debate y la discusión de los asuntos públicos, cuyo conocimiento y resolución compete a sus cámaras.

Ello trae consigo que las comisiones y los diversos medios de interacción del trabajo parlamentario sean por excelencia el escenario para expresar la más amplia tutela de la pluralidad política, a fin de que los puntos de vista de sus miembros y de los partidos ahí convocados cuenten con garantías plenas de participación en las discusiones.

En virtud de que es el espacio privilegio para la confrontación de ideas, proyectos normativos y programas políticos que se ofrecen a los ciudadanos, el parlamento sirve fundamentalmente para el arreglo y procesamiento de los asuntos del poder. Con respecto al principio de representación, no cabe duda de que los parlamentos de nueva generación dominan la integración de esos muchos que reflejan el pluralismo político de sus sociedades.

Por consiguiente, las cámaras proyectan la complejidad de las sociedades políticas, también suponen desafíos y dificultades tanto para ser compatible la representación de tipo corte individual, como para responder a críticas razonables sobre el carácter predecible de las decisiones parlamentarias que acompaña a los grupos.

Por lo que toca al principio de orden en las cámaras, es a través de éste que se persigue la ordenación racional de la convivencia entre sus miembros, lo mismo que armoniza los espacios y las funciones propias de los órganos de gobierno, junto a la eficacia de sus procedimientos. Busca garantizar la funcionalidad y el desempeño del parlamento para hacerse una institución respetable por sus normas, valores y prácticas reconocidos.

El punto medular del orden es respecto al estatuto del legislador y al pluralismo de las cámaras, así como al cumplimiento material de los requisitos, plazos, tiempos y mandatos legales que condicionan la actuación de los miembros del parlamento.

En relación con el principio de información e investigación parlamentaria, el papel a que está llamado a desempeñar el Congreso es la de un verdadero vigilante de la actividad gubernamental.

La nueva composición del órgano legislativo mexicano y por ende su nuevo rol como actor fundamental en el desarrollo político del país ha requerido la racionalización del ejercicio del poder político, lo que a su vez pasa por un rediseño en el formato de rendición de cuentas entre poderes, concretamente entre el ejecutivo y el legislativo.

Así dicho principio permitirá que haya un mejor control parlamentario, fortaleciéndose otros como la separación de poderes, el democrático o el pluralismo político a través del estudio de una de las principales funciones del Congreso de la Unión y el control parlamentario que dentro del Estado Constitucional tiene como finalidad en las democracias pluralistas materializar un puente que sirva de vínculo entre el Estado y la sociedad civil. De tal suerte que el principal destinatario del control parlamentario es la opinión pública.

En el mismo orden de ideas, el principio de argumentación parlamentaria juega un papel muy importante en el Estado de Derecho, pues exige que el poder público se divida para su ejercicio, que cada poder cuente con atribuciones diferenciadas, que esas atribuciones se ejerzan conforme a procedimientos modulados por la ley y que los derechos humanos dirijan de sus actuaciones.

De igual forma se exige que los poderes y órganos públicos realicen un esfuerzo argumentativo para arribar a sus decisiones y actos, en el entendido de que argumentación no es igual a garantía de motivación, pues aquella es una norma de corte transversal y ésta es una exigencia en casos puntuales.

La argumentación tiene como condiciones mínimas la concreción de la igualdad, la equidad y la libertad para todos los interesados que deban participar, de modo que una argumentación llevada en dichas condiciones conduce a decisiones y actos legítimos. Este principio en la democracia deliberativa, se

corresponde con la argumentación de los poderes y órganos públicos, especialmente en cuanto toca a los órganos congresuales, por su talante disertador. El ser del principio es jurídico, político y ético, o si se prefiere jurídico en una concepción amplia, que permite la articulación de lo político y ético, permitiendo a los interesados que participan en el discurso y en la toma de decisión de manera independiente, autónoma y paritaria, para lograr un mayor grado de legitimidad.

Con respecto al principio de decisión de la mayoría y la correlativa protección de las minorías, es claro que el parlamento en su carácter decisorio al interior de las cámaras o de los órganos que sirven a sus plenos, necesariamente cuentan con el poder de la mayoría, el cual si pretende un ejercicio democrático y sin cuestionamientos en las decisiones camerales, debe contar con el concurso y deliberación previa de las minorías.

Finalmente, con respecto al principio de la eficacia parlamentaria, se debe decir que ésta para que se pueda dar, es necesario partir de un diagnóstico muy claro en el que se tomen en cuenta a los diferentes segmentos de la sociedad, de tal manera que no basta que se cumpla con la sola formalidad dentro de las cámaras, y menos apoyarse en la numeraria mecánica de resultados para conseguir una legitimidad decisoria institucional, sino que en el diseño de la eficacia se debe hacer partícipe a la sociedad sin obstaculizar el trabajo parlamentario, además de que se debe contar con un diseño procedimental que siga el desarrollo del trabajo parlamentario, a grado tal de incluir observadores con facultades para reorientarlo en caso de detectarse anomalías.

En todo caso, los principios parlamentarios reunidos con anterioridad nos proporcionan categorías axiológicas apoyadas en esa racionalidad que busca no solo apreciar la funcionalidad real o aparente de las instituciones públicas (entendimiento del ser) sino, sobre todo, las formas de actuación más edificantes y que se demanda por una ciudadanía que teóricamente controla a sus mandatarios, que poseen conciencia plena de las implicaciones y el carácter contemporáneo de la representación (entendimiento del valor de las instituciones).

## CONCLUSIONES

**Primera.-** A partir de la Independencia México optó por una democracia de carácter representativo, a efecto de que la tarea de hacer las leyes ya no se atribuyera a todo el pueblo constituido en asamblea sino a un cuerpo colegiado cuyos integrantes fueran elegidos por quienes tenían la calidad de electores y que los elegidos actuaran en consonancia con el sentir, la voluntad y los intereses de los miembros de la sociedad.

**Segunda.-** El Poder Legislativo en México, es el órgano a través del cual se han llevado a cabo una serie de transformaciones, no solo por su producción originaria de crear y modificar normas, sino también como el ente más importante de la representación popular, y que a través de la historia se les ha denominado cortes, juntas, asambleas o congresos, y que ahora la mayoría de los autores le denominan Parlamento, pues tienen la misma naturaleza y origen.

**Tercera.-** El Parlamento, es el cuerpo colegiado en el que recae la actividad legislativa y una serie de facultades que se identifican con su propia naturaleza, como son: el control político, presupuestario y administrativo, como la fiscalización de uso de recursos públicos federales, por medio de la Auditoría Superior de la Federación, o el desarrollo de actos materialmente jurisdiccionales, como el juicio político y la declaración de procedencia y que se relaciona con otros poderes públicos, los partidos políticos nacionales, el sistema electoral y todos los elementos del Estado Mexicano.

**Cuarta.-** Las comisiones parlamentarias en la Constitución de 1917 se crean con la idea de eficientar el trabajo del Poder Legislativo que pese a que en los inicios del régimen Constitucional, el parlamento se organiza de acuerdo con la idea de asamblea única, presenta muchos inconvenientes desde el punto de vista funcional y operativo, pues el trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación era difícil. Es por ello que, el principio de la división del trabajo fue una necesidad en el Congreso con la finalidad de contribuir a que la institución fuese más dinámica y

funcional trabajando a través de secciones que tienen su origen en el sistema francés y más adelante sustituido por el régimen de comisiones que surgiría en el parlamento inglés.

**Quinta.-** Ronald Dworkin sostiene en su teoría del derecho, que al efectuar una distinción entre reglas y principios, señalando que las reglas tienen como característica la vinculatoriedad inmediata y los principios suponen un carácter potestativo; los principios encarnan mandatos de optimización y, por consiguiente, el apego a los mismos orientan la función representativa, bien cuando se ejerce en un plano de legislador individual o como titular de un órgano de gobierno o funcionamiento congresual; es decir, implica la existencia de deberes éticos de adhesión para los parlamentarios, solo y sí éstos buscan la proximidad de esa institución con los ideales y aspiraciones de la sociedad.

**Sexta.-** Las comisiones parlamentarias son la parte medular de la estructura orgánica y funcional del poder legislativo mexicano constituyen el núcleo fundamental del quehacer político parlamentario o congresional. Sin su trabajo, las asambleas legislativas no contarían con orden alguno en sus deliberaciones, ni sus acuerdos podrían tener la calidad debida. Su existencia obedece, pues, a los criterios de división del trabajo de las cámaras y de la especialización en sus actividades.

**Séptima.-** El sistema congresional mexicano, y en especial el sistema de comisiones, en su función debe desarrollarse en base a su marco normativo, que regula su actuar, con base a principios y valores que garanticen la eficiencia en su actuar y eficacia en el cumplimiento de su función representativa, sobre todo el respeto a la promoción y garantía de los derechos humanos.

**Octava.-** Atendiendo al imperativo establecido en el artículo 1º constitucional relativo a la interpretación de las normas, es destacar que el poder legislativo tiene la responsabilidad política de poner a disposición de las demás autoridades normas

creadas en base a la técnica de interpretación conforme y al principio Pro Persona y ser protagonista de crear un orden normativo ajustado a los parámetros internacionales de protección y tutela de los derechos humanos y fundamentales; ya que éstos son columna vertebral de todo estado constitucional de derecho, son el parámetro de valoración para poder saber si se avanza o no en el ámbito del respeto a los valores más importantes del ser humano. Como lo es el ejercicio de la una auténtica representación política.

**Novena.-** El estudio contemporáneo de los derechos humanos no puede ser abordado como tradicionalmente se hace por los tratadistas del derecho constitucional y derechos humanos; nuestra realidad social y jurídica obliga a hacer un estudio epistemológico como lo sugiere el Doctor en Derecho Enrique Uribe Arzate, desde una dimensión vivencial pragmática.

**Décima.-** Las comisiones parlamentarias del Congreso de la Unión para que cumplan con eficiencia y sean eficaces en su función tanto en su actuar como en la producción legislativa, se requiere que actúen apegadas a principios axiológicos como los de deliberación, representación, orden en las cámaras, información e investigación, argumentación, con decisión de la mayoría pero con la correlativa protección de las minorías, solo así se apreciará la funcionalidad real de la institución representativa más importante del pueblo.

Y como consecuencia las autoridades contarán con normas eficaces en función de la promoción, respeto y protección de los derechos humanos; de tal suerte que se visualiza de forma clara la gran responsabilidad que recae en el trabajo legislativo al momento de crear normas jurídicas.

## **PROPUESTA**

Como resultado de la presente investigación se identifica como propuesta que para que el trabajo que realizan las comisiones ordinarias parlamentarias en el poder legislativo mexicano se ajuste a principios axiológicos es necesario:

Que las comisiones parlamentarias previo a la creación de cualquier norma y en ejercicio de sus funciones en general lleven a cabo un ejercicio de constitucionalidad y convencionalidad para verificar que los anhelos e ideales de un pueblo se ajusten a los parámetros establecidos tanto en la constitución como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, es decir que a los dictámenes que realizan en especial las comisiones se adicione un estudio ponderativo en torno a los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad.

Ahora bien, respecto a las funciones de control es necesario que las comisiones de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, en cumplimiento a la Ley de Planeación y sus respectivos reglamentos, se obliguen a elaborar y ejecutar un Programa Anual de Control de Gobierno sobre el sector de su competencia, en donde las comisiones citarían periódicamente a los altos funcionarios de gobierno para que rindan cuentas sobre el avance del programa operativo anual y respondan las preguntas orales y escritas que les dirijan los miembros de la comisión.

Las citadas comisiones deberán supervisar la operación de las dependencias y entidades del poder ejecutivo en forma continua durante todo el año y deberán citar al titular de la Unidad Administrativa controlada para que responda preguntas orales con una periodicidad bimestral por lo menos.

En el caso de identificar un mal desempeño en la gestión de la política pública por parte de los titulares de la secretaria de Estado y órganos descentralizados la comisión correspondiente pudiera proponer al pleno de la cámara respectiva dirigir una recomendación de rectificación al jefe del Ejecutivo Federal para remover al servidor público en cuestión. Para el caso de los órganos constitucionales autónomos se deberá llevar a cabo un procedimiento similar con el objeto de que éstos actúen apegados al Estado Constitucional de Derecho.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

- Aguiló, L. (2000). *Introducción al Derecho Parlamentario*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Ahumana, I. (1967). *Las Comisiones Parlamentarias en Chile y otros países*. Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Álvarez, M. (2006). *Introducción al Derecho*. México: Mc Graw Hill.
- Andrade, E. (2010). *Derecho electoral*. México: Oxford.
- Beetham, D. (2006). *El Parlamento y la Democracia en el Siglo XXI*. Suiza: Union Interparlamentaria.
- Berlín, F. (1993). *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Berlín, F. (1997). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Berlín, F. (2006). *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. e. (1981). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Brunette, G. (8 de Septiembre de 2015). *Los Valores*. Obtenido de Los Valores: <http://gabriellabrunette.blogspot.com/>
- Bufalá, F. (2008). *Derecho Parlamenetario Electoral*. México: Porrúa.
- Burrue, L. (2013). *Principios constitucionales*. México: Porrúa.
- Camacho, J. (2019). *Derecho Parlamentario Mexicano*. México: Porrúa.
- Castillejos, C. (8 de abril de 2019). *vlex*. Obtenido de vlex: <https://doctrina.vlex.com.mx/vid/constitucion-1917-poder-legislativo-676642765>
- Cervantes, J. (18 de marzo de 2019). *Quórum legislativo*. Obtenido de Quórum legislativo: <file:///C:/Users/a/Downloads/sistema%20comisiones.pdf>
- Contreras, M. (2001). *El derecho al desarrollo como derecho humano*. México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- diputados. (11 de abril de 2019). *diputados.gob*. Obtenido de diputados.gob: [http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_surg3.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_surg3.htm)
- Donnelly, c. p. (2013). Dos concepciones de los derechos humanos. *Letras Internacionales*, 166.
- Dworkin, R. (2010). *Los derechos en serio*. Madrid: Ariel.
- Dworwin, R. (29 de septiembre de 2009). *Iusconstifil*. Obtenido de Iusconstifil: <http://iusconstifil.blogspot.com/2009/09/principios-y-normas-distinciones.html>
- Eraña, M. (2013). *Derecho Parlamentario Orgánico*. México: Porrúa.
- Escalante, S. e. (2016). *Derecho parlamentario*. México: Flores.

- Fernández, J. (2010). *Tratado de Derecho Electoral*. México: Porrúa-UNAM.
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Ferrer, M. (2005). Apuntes Sobre la Historia del Congreso Mexicano. *Revista Jurídica UNAM*, 147-165.
- Fix, H. &. (2007). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. México: Porrúa.
- Fix-Zamudio, H. &. (2007). *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México: Porrúa.
- Fraco, J. (22 de mayo de 2019). Los derechos político-electorales de los ciudadanos en México a la sombra de una democracia y una tutela delegativas. Puebla, Puebla, México.
- Fuentes, V. (1967). *Bosquejo Histórico del Congreso Constituyente de 1822 a 1824 en los Derechos del Pueblo Mexicano*. México: Cámara de Diputados.
- García, J. (08 de 03 de 2010). *Dura lex*. Obtenido de Dura lex: <http://garciamado.blogspot.com/2010/03/robert-alexysobre-reglas-y-principios.html>
- González, D. (8 de abril de 2019). *academia.edu*. Obtenido de academia.edu: [https://www.academia.edu/30214472/G.H.\\_von\\_wright\\_y\\_los\\_Conceptos\\_B%C3%A1sicos\\_del\\_Derecho](https://www.academia.edu/30214472/G.H._von_wright_y_los_Conceptos_B%C3%A1sicos_del_Derecho)
- Gutierrez, O. (12 de Abril de 2019). *Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos iiel*. Obtenido de Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos iiel: <http://congresomich.gob.mx/file/Rese%25C3%25B1a-hist%25C3%25B3rica-Constituci%25C3%25B3n-de-1814.pdf>
- Haberle, P. (2003). *El Estado Constitucional*. México: UNAM.
- Huerta, C. (2015). Principios y Conflictos Normativos a la luz de la tipología normativa de Dworkin. En J. Olvera, *La filosofía del Derecho de Ronald Dworkin, críticas y aportaciones* (págs. 15-55). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Jimenez, R. (2008). *Una metateoría del positivismo jurídico*. Madrid: Marcial Pons.
- Jurídico, D. (1983). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: UNAM.
- Lariguet, G. (2017). Positivismo jurídico Hartiano holismo Dworkiniano y virtudes judiciales. *Revsita Telemática de Filosofía del Derecho*. No 20, 65-80.
- LOGGEUM. (2016). *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Sista.
- Melero, M. (22 de abril de 2019). *Grupo de Investigación sobre el Derecho y la Justicia*. Obtenido de Grupo de Investigación sobre el Derecho y la Justicia: [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/derecho\\_e\\_interpretaci\\_\\_n.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/derecho_e_interpretaci__n.pdf)
- México, H. d. (4 de abril de 2019). *De la independencia al México Actual*. Obtenido de De la independencia al México Actual: <https://www.historiademexicobreve.com/2018/05/las-siete-leyes-constitucionales-o-constitucion-de-regimen-centralista-de-1836.html>

- México, I. E. (agosto de 2018). Cuadernillo de Derechos Político-Electorales. Personas Adultas Mayores. Ciudad de México, México.
- Mora, C. (1998). *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como órganos de Control Político*. México: UNAM.
- Moreno, M. (2005). *Enciclopedia Parlamentaria de México*. México: Instituto de Investigaciones Bibliográficas-UNAM.
- Nava, L. (2018). *Parlamento democrático y justicia constitucional*. México: Tirant lo Blanch.
- Ordaz, G. (27 de marzo de 2017). *Instituto de Investigaciones Parlamentarias*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Parlamentarias: <http://aldf.gob.mx/archivo-7d9d911ae01bf7018028dc758dc65eb8.pdf>
- Paniagua, J. (1986). El sistema de comisiones en el parlamento español. *Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense*, 133.
- Pedroza, S. (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*. México: UNAM.
- Peniche López, E. (2005). *Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil*. México: Porrúa.
- Peniche, E. (2005). *Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil*. México: Porrúa.
- Pérez, A. (1991). *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos.
- Pérez, B. (2007). *Ética del Legislador*. México: Porrúa.
- Quintana, C. &. (2016). *Derechos Humanos*. México: Porrúa.
- Rentería, A. (2017). Hart, Dworkin: Reglas y principios. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 113-128.
- Robles, C. (2015). *El quid y el telos de la Constitución en México*. México: UAEMéx.
- Robles, G. (1992). *Los derechos fundamentales y la ética en la sociedad actual*. Madrid: Civitas.
- Robles. (s.f.).
- Rojas, V. (2005). Los derechos en serio. *Jurídica. Anuario*, 473-475.
- Rojas, V. (2015). La Crítica de Dworkin y los críticos de Dworkin. En J. Olvera, *La filosofía del Derecho de Ronald Dworkin* (págs. 57-95). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Sánchez, R. (2005). Valores constitucionales. En M. e. Carbonel, *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria* (págs. 637-660). México: UNAM.
- Sánchez, R. (s/a). *Valores constitucionales*. México: UNAM.
- Suárez, J. J. (2012). El argumento de los principios en la teoría contemporánea del derecho: un alegato antipositivista. *Civilizar, Ciencias Sociales y Humanas*, 57-75.
- Tamayo y Salmorán, R. (2015). Construcción del Trato igual o Dilema de la democracia. *Isonomía*.

Tena, F. (2008). *Leyes Fundamentales de México*. México: Porrúa.

Trovel, A. (1968). *Los derechos humanos*. Madrid: Tecnos.

Uribe, E. (2011). Una aproximación epistemológica a los derechos humanos desde la dimensión vivencial pragmática. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1233-1257.

Villoro, M. (2005). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Porrúa.