

# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURÍDICAS

**“El Control de Convencionalidad en el Proceso Legislativo de la H. Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo”**

Tesis para obtener el título en:

LICENCIADO EN DERECHO

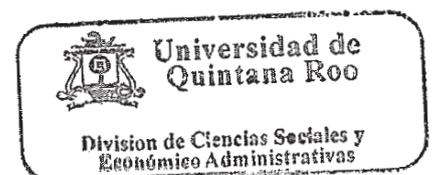
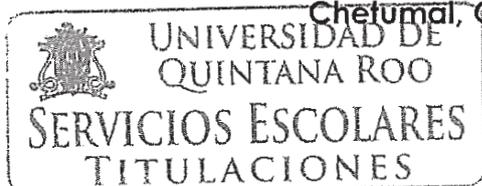
PRESENTA:

Héctor Antonio Tzuc Solís

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Luis Gerardo Samaniego Santamaría

Chetumal, Quintana Roo, México, junio 2017.





## UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICO ADMINISTRATIVA

"El Control de Convencionalidad en el Proceso Legislativo de  
la H. Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo"

Presenta: Héctor Antonio Tzuc Solís.

Tesis elaborada bajo supervisión del Comité de Asesoría y  
aprobada como requisito para obtener el grado de:

### LICENCIADO EN DERECHO

COMITÉ DE TESIS:

Director: \_\_\_\_\_

Dr. Luis Gerardo Samaniego Santamaría.

Asesor: \_\_\_\_\_

M.D. Yunitzilim Rodríguez Pedraza.

Asesor: \_\_\_\_\_

M.D. Juan Valencia Uriostegui.



**Introducción..... 1**

**Capítulo I. Control de Constitucionalidad y Convencionalidad..... 7**

- 1.1 Supremacía Constitucional..... 7
- 1.2 El Control de la Constitucionalidad..... 8
- 1.3 Sistemas de Control de Constitucionalidad..... 9
  - 1.3.1 Control Difuso..... 9
  - 1.3.2 Control Concentrado..... 10
- 1.4 El Control de Convencionalidad. Origen e Introducción en el Sistema Jurídico Mexicano..... 11
  - 1.4.1 Origen del Control de Convencionalidad..... 11
  - 1.4.2 El Control de Convencionalidad y su aplicación en México.....13
  - 1.4.3 Sistema Mixto de Control de Constitucionalidad en México.....16
- 1.5 Obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos..... 17
- 1.6 Bloque de Constitucionalidad-Convencionalidad..... 17
- 1.7 Principios que rigen la protección de los Derechos Humanos..... 18
  - 1.7.1 Principios de Universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad..... 19
  - 1.7.2 Principio Pro Persona..... 19
  - 1.7.3 Principio de Interpretación Conforme..... 20

**Capítulo II. Funciones del Poder Legislativo..... 21**

- 2.1 Integración y funciones del Poder Legislativo..... 21
  - 2.1.1 Integración y funciones en el Ámbito Federal..... 22
    - 2.1.1.1 Cámara de Diputados..... 23
    - 2.1.1.2 Cámara de Senadores..... 29
    - 2.1.1.3 Comisión Permanente..... 33
    - 2.1.1.4 Funciones legislativas, jurisdiccionales y administrativas..... 34

2.1.2 Integración y funciones en el ámbito local. Quintana Roo.....	38
2.1.2.1 Congreso del Estado de Quintana Roo.....	38
2.1.2.3. Funciones legislativas, jurisdiccionales y administrativas.....	40

□ 2.2. Obligación del poder legislativo de respetar y garantizar los derechos humanos.....	42
--	----

### **Capítulo III. Marco de Derecho Comparado..... 44**

□ 3.1 Control Constitucional previo. El caso Francés.....	44
3.1.1 Orígenes del Control Previo de Constitucionalidad en Francia.....	44
3.1.2 Control Político de las leyes.....	48
□ 3.2 Consecuencias del Control Constitucional previo.....	49

### **Capítulo IV. Modificación del Proceso Legislativo para el Control Previo de la Constitucionalidad-Convencionalidad de las normas aprobadas por la H. Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo..... 50**

□ 4.1 Proceso Legislativo en el Estado de Quintana Roo.....	50
□ 4.2 Propuesta de Reforma a la Ley Orgánica y al Reglamento de Comisiones del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo para que en el ámbito de sus facultades ejecute el Control Previo de la Constitucionalidad-Convencionalidad.....	55

### **Conclusiones..... 59**

### **Fuentes de Información..... 62**

## Dedicatoria.

Aunque suene a cliché o una frase sacada de un guion de película, hasta en estos momentos de redacción de la dedicatoria de este trabajo de tesis, es que puedo darme cuenta de la realidad y magnitud de lo cierto que resultan las palabras “en unas pocas líneas no se alcanzan a enumerar a las personas que contribuyeron a este logro.”

Es por eso que en estas cortos pero sinceros párrafos quisiera reconocer el cúmulo de esfuerzo de muchas personas que hoy estoy seguro disfrutan este momento tanto como yo.

A mis Padres Antonio y Margarita, por brindarme su amor, cariño, aliento enseñanzas de vida, necesarias para comprender que no importando la edad que tenga, siempre seré su hijo, contando siempre con su incondicional apoyo en los momentos en los que la serenidad y la fuerza no estén presentes, también por hacerme ver que no podré hacer sus aciertos, ni tampoco cometer sus errores, si no que seré yo al que le toque escribir mi propia historia con las lecciones de vida y medios de superación que ellos me han brindado.

A mi hermano Danni, quien representa en mi un modelo a seguir por la manera categórica en que enfrenta las adversidades.

A mis abuelos José Antonio y Rosalinda (Q.E.P.D), por que las lecciones de aquellos días en la casa de Grandfather y Rosita eran que sin importar las circunstancias, siempre debes tener un deseo ferviente de superación y que este, junto con el trabajo duro y constante, tendrán siempre su recompensa. De igual forma a mis abuelos Isauro y María Jesús por su paciencia y dedicación a mi cuidado en mis primeros años de vida, donde el amor, vigilancia y refugio nunca me faltaron de su parte, acompañándome en cada aventura que emprendía en las tardes de música o natación.

A mi Jurado de Tesis por ser la guía y el pilar de mi transitar durante la Universidad, gracias a los profesores: Yunitzilim Rodríguez Pedraza “Yuni”, Juan Valencia Uriostegui “Juanito”, Luz Margarita González López “Luzma” y Guillermo de Jesús López Durán “Memo” (que por el aprecio que les tengo me refiero a ellos como mis amigos) quienes accedieron a esta noble labor e influyeron de manera muy significativa en mi formación como jurista y en especial al Dr. Luis Gerardo Samaniego por sus enseñanzas, consejos, guía incondicional pero sobretodo por haberme brindado su amistad e inspirar en mi el deseo constante de desafiar las alturas.

A todas aquellas personas que con su apoyo me acompañaron de la mano durante mi travesía por la Presidencia del Colegio de Estudiantes, donde pude servir a toda la comunidad estudiantil de mi alma mater, lo cual ha sido el honor más grande en mi vida y me permitió descubrir en mis amigos Andrés, Eduardo, Heriberto, Mariano, Ingrid, Ana, Yesenia, Lesly, Carlos, Antonio, Alo, Luis y Arnold mis aliados incondicionales para “Juntos Construir la UQROO Que Todos Queríamos” Es en el mismo sentido agradecer la amistad de quien considero mis hermanos; Miguel Pedro, Emilio y Sabina.

Al Dip. Carlos Toledo mis más sinceros y leales agradecimientos por la confianza recibida por permitirme aprender de su persona coadyuvando en la construcción de una Agenda Legislativa en beneficio de los Quintanarroenses, e impulsarme a demostrar que a pesar de mi corta edad cuento con los conocimientos necesarios para contribuir al desarrollo de mi Estado.

Y por último y con un énfasis muy especial a quien el poder observar este momento, viéndome protestar el grado de Licenciado en Derecho era el motor que impulsaba los deseos de lucha incansable contra un enemigo silencioso que poco a poco desdibujó su presencia de nuestra vida pero no de nuestro corazón, quien representa la prueba fehaciente que no es necesario compartir lazos de sangre para que la vida te convierta en familia, la persona que me brindo su amor y cariño, protegiéndome como si de su hijo se tratase, la Sra. Leydi Concepción Paredes Aké (Q.E.P.D). Porque gracias a ti Ley voy camino en convertirme en la persona que siempre soñamos que sería.

A todos y cada uno de ustedes mi gratitud eterna...

# Introducción

“El poder es como un violín. Se toma con la izquierda y se toca con la derecha,”<sup>1</sup> así podía describir, metafóricamente hablando el escritor Eduardo Galeano al poder, logrando en una primera impresión concebir una separación del mismo; en un órgano dogmático y otro operativo.

Siglos atrás Jhon Locke y Montesquieu heredaron al mundo la concepción de la separación de poderes, en un primer plano hacían referencia a un enfoque del poder de diferentes perspectivas: histórica, sociológica, jurídica y política. Esto propició que Montesquieu tuviese dificultades para configurar un concepto único de poder, ya que el generalizar todas estas vertientes en una sola definición podría acarrear para él, nepotismo en los gobernantes. Derivada de la experiencia empírica obtenida a través de observar a las distintas monarquías de Europa (gobiernos que se limitaban a ejercer facultades de funciones penalistas y mantenimiento del orden público) Montesquieu observó que en aquellas en las que el poder, no se sometía a la potestad de un solo individuo, eran más propensas a afrontar con éxito cualquier movimiento desestabilizador.

De ahí que formuló su teoría de la separación de poderes, convirtiéndose en el máximo teórico de los poderes divididos cuyo propósito fundamental era diferenciar los poderes del Estado, pensamiento que en 1748 se plasmaría en su obra “El espíritu de las Leyes” “de tal manera que uno fuera el freno y el límite del otro; en particular se trataba de garantizar la separación e independencia del poder monárquico de otra forma absoluta, de la función legislativa y de la función judicial.”<sup>2</sup> Las instituciones políticas y las democracias modernas descansan sobre este principio, coadyuvando en la construcción de un moderno Estado de Derecho. Los regímenes políticos actuales conocen una división entre los varios órganos gubernamentales con base en un principio de mayor o menor especialización en funciones concretas y que implica no sólo una división del trabajo, sino la independencia entre ellos, este ha permitido legitimar la supremacía parlamentaria y la autonomía del poder judicial.

La primera distinción por extraer de ese conjunto de funciones gubernamentales es la función legislativa, que consiste en la elaboración de leyes, normas y reglamentos, con antecedentes en Inglaterra del siglo XIII, en el régimen a analizar se encuentra confinada en la función de parlamento.

En nuestro país el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

1 Galeano. *Días y Noches de Amor y Guerra*

2 Ferrajoli, Luigi. (2016). *Democracia y Garantismo*. México: Trotta.

“ARTICULO 49. EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACION SE DIVIDE, PARA SU EJERCICIO, EN LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL.”

Es así, que el poder legislativo, es depositado en un Congreso General, conforme lo previsto por el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se componen de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadoras, estos son facultados por el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que norma:

“ARTÍCULO 71. EL DERECHO DE INICIAR LEYES O DECRETOS COMPETE:”

I. AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA;

II. A LOS DIPUTADOS Y SENADORES AL CONGRESO DE LA UNIÓN; Y

III. A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.

A través de la literalidad del texto constitucional es que nace el proceso legislativo; esto es, surge tal proceso a través del acto gubernamental denominado iniciativa de formación o creación de leyes o decretos la cual se puede desarrollar en cualquiera de las legislaturas de los Estados, en concreto en el Estado de Quintana Roo, surge desde que una iniciativa es presentada en la oficialía de partes o de igual forma turnada a alguna de las comisiones que integran el H. Congreso del Estado, sin embargo esta iniciativa no es acompañada durante su transitar, por un órgano que vigile el respeto de los Derechos Humanos en la concepción del cuerpo normativo que tendrá carácter de ley, por lo que puede derivar en la creación de leyes que vulneren Derechos Humanos, desencadenando una acción de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo esto se evitaría, si se vigilará la correcta aplicación de los instrumentos protectores de Derechos Humanos, entre ellos, el Control de Convencionalidad.

## **JUSTIFICACIÓN**

La dinámica sobre la cual se ha ido modificando estructuralmente nuestro derecho mexicano es de carácter permanente y vertiginoso. El ordenamiento jurídico en México ha sufrido significativas reformas constitucionales en los últimos años, con el único fin de mejorar las relaciones de poder históricamente desiguales entre gobernantes y gobernados; entre ellas podemos encontrar: las reformas en materia de acceso a la información pública y transparencia gubernamental (2007 y 20014), la reforma en materia de justicia penal y proceso penal acusatorio (2008) y la reforma general en materia de derechos humanos.

La reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de Junio de 2011 la cual tuvo como objetivo fundamental una apertura del Sistema Jurídico Mexicano al ordenamiento internacional, perfilaba una serie de modificaciones internacionales a nivel institucional y jurídico tendientes a incorporar nuevos derechos reconocidos a nivel mundial y establecer los mecanismos constitucionales que protejan dichos derechos ya adquiridos y plenamente reconocidos. Dentro de la amalgama de instrumentos protectores de derechos encontramos al control de convencionalidad y al control de constitucionalidad. Estas reformas impactaron de manera directa en los ciudadanos dado que ampliaron la esfera jurídica de derechos humanos reconocidos en tratados internacionales de los cuales México es parte, precisándolos para involucrar al ciudadano plenamente en el ejercicio de la actividad pública.

El control de convencionalidad, permite la armonización de nuestro marco normativo local con los tratados internacionales signados por el Estado Mexicano en materia de Derechos Humanos; un ordenamiento jurídico interno en perfecta armonía con el internacional propiciaría el reconocimiento y protección pleno de nuestros derechos en toda la extensión territorial nacional y más allá de sus fronteras. Sin embargo este instrumento jurídico de protección a los derechos humanos ¿Es verdaderamente aplicado por los órganos especializados de analizar, discutir, aprobar y promulgar las leyes que rigen nuestro actuar inter-ciudadano?

En el Estado de Quintana Roo, el órgano en el cual recaen esas funciones legislativas y administrativas es el pleno del soberano Honorable Congreso del Estado de Quintana Roo conformado por una Legislatura de 25 Diputados, esto no siempre fue así.

Hablar de la Honorable Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, institución la cual salvaguarda el Poder Legislativo del Estado, implica remontar al nacimiento de la vida administrativa del Estado, para comprender las particularidades del ejercicio de la acción pública y político-legislativa. El Estado quedo debidamente instituido en 1974 tras un proceso histórico de disputa territorial con los vecinos estados de Campeche y Yucatán; que concluyó en la reforma al artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 8 de Octubre en el Diario Oficial de la Federación, donde se declaraba Estado Libre y Soberano al territorio de Quintana Roo. La división interna del estado se estableció en siete municipios: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez e Isla Mujeres, situando la capital en la Ciudad de Chetumal, municipio de Othón P. Blanco, donde deberían residir los tres poderes que regirían el devenir del Estado recién creado, gobiernos emanados del pueblo y para el pueblo. El decreto presidencial del 8 de octubre estableció la necesidad del nombramiento de un gobernador provisional, siendo por única ocasión, propuesto por el Presidente de la República y nombrado de forma definitiva por la Cámara de Senadores, resultado electo el Lic. David Gustavo Gutiérrez Ruiz, teniendo como instrucción el de convocar a la elección de una legislatura constituyente esta como primer antecedente del que sería el Congreso del Estado de Quintana Roo, integrada por siete diputados propietarios y siete suplentes. El gobernador interino al momento de tomar posesión el 12 de Octubre convocó a

elecciones a través de la Comisión Estatal Electoral la cual quedó formalmente establecida el 15 de Octubre cuya primera tarea fue la distritación del nuevo territorio quedando de la siguiente manera:

Distrito 1.-Cabecera en Cd. Chetumal;

Distrito 2.- Cabecera en Cd. Chetumal;

Distrito 3.- Cabecera en Bacalar;

Distrito 4.- Cabecera en José María Morelos;

Distrito 5.- Cabecera en Felipe Carrillo Puerto;

Distrito 6.- Cabecera en Cozumel;

Distrito 7.- Cabecera en Isla Mujeres

Las elecciones al Congreso Constituyente tuvieron verificativo el día 20 de noviembre de 1974, resultando la legislatura conformada por Pedro Joaquín Coldwell, quien dirigiría posteriormente la mesa directiva, Gilberto Pastrana Novelo, Abraham Martínez Ross, Alberto Villanueva Sansores, Sebastián Estrella Pool, Mario Bernardo Ramírez Canul y José Flota Valdez. El propósito para la cual fue concebida la Legislatura Constituyente era promulgar la primera Constitución Política del Estado de Quintana Roo, misma que a partir de su entrada en vigor sustituyó a las leyes y reglamentos que regían al que fuera Territorio de Quintana Roo.

La constitución estableció las normas legales para el establecimiento de poderes en la entidad mismos que, al ser electos siguiendo los lineamientos establecidos en ella, adquirirían un carácter legal y por ende la denominación de constitucionales. La constitución fue promulgada en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo el día 12 de enero de 1975, con un total de 174 artículos y 13 artículos transitorios.

En la primera jornada electoral del Estado, celebrada el 9 de marzo de 1975, convocada a partir de la nueva ley se eligieron los cargos de Gobernador del Estado, funcionarios para los siete ayuntamientos y las siete fórmulas (diputado propietario y suplente) para el Congreso Local. Tras el proceso electoral resulto electo Gobernador del Estado el Lic. Jesús Martínez Ross para el periodo 1975-1981, del Partido Revolucionario Institucional y los diputados María Cristina Sangrú Aguilar, Carlos Francisco Sosa Huerta, Serapio Flota Maas, Horacio de Jesús Coral Castilla, Sebastián Canul Tamayo, Raúl Amir Rivero Brito y Enrique Lima Zuno, como integrantes de la Primera Legislatura (1975-1978).

Con los tres poderes plenamente establecidos el desarrollo del Estado de Quintana Roo fue paulatino, a lo largo de esa historia sufrió varias redistribuciones derivado del crecimiento exponencial de la población que experimentaba, principalmente en la zona norte del Estado, gracias a la explotación turística, lo que llevo al Estado de Quintana Roo a contar con 15 distritos electorales, recientemente redistribuidos por la reforma político electoral de Noviembre del 2015, iniciando con el Distrito I localizado en el norte de la entidad, en los municipios de Lázaro Cárdenas, Isla Mujeres, Benito Juárez y Puerto Morelos y terminando con el distrito XV con cabecera en Chetumal,<sup>3</sup> quedando plenamente integrado el H. Congreso del Estado como lo conocemos en nuestros días.

En los últimos años diferentes legislaturas integrantes del H. Poder Legislativo; han sufrido por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; promovidas por la Procuraduría General de la República acciones de inconstitucionalidad en contra de ordenamientos expedidos en el pleno de su soberanía, en específico en contra de la Ley de Trata de Personas en 11 de sus artículos.<sup>4</sup> mismos que violentaban derechos humanos e invadían esferas de competencia jurídica federal, así como contra reformas a la Ley electoral local, y por supuesto, la más reciente, en contra de la creación del Tribunal de Justicia Administrativa para evitar la violación de principios del Sistema Nacional Anticorrupción.<sup>5</sup>

Por lo anteriormente expuesto, resulta de gran importancia que desde el núcleo del nacimiento de nuestras Leyes, se procure la aplicación de aquellos instrumentos protectores de Derechos Humanos como el control de convencionalidad en una forma teórica para que no se vulnere ningún Derecho Humano en el proceso que da origen a las Leyes, normas y reglamentos que rigen nuestro actuar social; sin embargo y con los ejemplos previamente citados, se puede caer en cuenta que muchas veces en la práctica esto no sucede así, que nuestros legisladores, no tienen una verdadera concepción del espíritu del control de convencionalidad y omiten durante el proceso legislativo Derechos Humanos, plenamente reconocidos y consagrados en tratados internacionales. Derivado de lo anterior el presente trabajo tiene como la finalidad reconocer en el control de convencionalidad, una herramienta que además de constituir un instrumento protector de los derechos humanos, coadyuve en el proceso legislativo de la Honorable Legislatura del Congreso del Estado para que durante el desarrollo y concepción de Leyes, reglamentos y normas conjuntamente con el cumplimiento de sus funciones administrativas, se respeten los derechos humanos consagrados en Tratados

3 Lector 24. (2015). En Quintana Roo INE cambia distritación. Conoce planos, municipios y secciones de cada distrito. 13 de Mayo de 2017, de Lector 24 Sitio web: <http://lector24.com/blog/2015/11/12/en-quintana-roo-ine-cambia-distritacion-conoce-planos-municipios-y-secciones-de-cada-distrito/>

4 Anaya Norma. (2015). Ley de trata de personas es letra muerta en Quintana Roo: CDH. 2017, de El Financiero Sitio web: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ley-de-trata-de-personas-es-letra-muerta-en-quintana-roo-cdh.html>

5 Hernández Silvia. (2016). Dan marcha atrás a Tribunal de Justicia Administrativa en Q.Roo. 12 de Mayo de 2017, de El Universal Sitio web: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/07/26/dan-marcha-atras-tribunal-de-justicia-administrativa-en-qroo>

Internacionales, con todo lo que ello implica: estudio y debate del derecho parlamentario y técnica parlamentaria rectores de dicho proceso. Analizar las fases del proceso legislativo para de manera consecuente determinar en cual de ellas no se respeta el principio intrínseco del control de convencionalidad, para así proponer una solución al respecto, la creación al interior del organigrama administrativo del Congreso del Estado de Quintana Roo, auxiliar y ejecutor de los mecanismos protectores de Derechos Humanos; como el control de convencionalidad aplicando ejemplos de otras naciones, como el caso del Tribunal Constitucional Francés.

# CAPÍTULO I. Control de Convencionalidad y Constitucionalidad.

## 1.1 Supremacía Constitucional.

El término “supremacía” implica en un primer plano una interpretación de predominio, superioridad o hegemonía, en la teoría clásica del derecho constitucional mexicano, la cual operaba antes de la reforma, la supremacía correspondía a un principio característico de toda ley fundamental de un Estado,<sup>6</sup> la Constitución condicionaba el carácter de superioridad en relación con el resto del ordenamiento jurídico y su validez dependía íntimamente de conformidad con la relación que guardasen con el texto constitucional. “La Constitución era concebida como la columna vertebral de la organización de una sociedad plasmada en un documento.”<sup>7</sup>

En el sentido material en el que se conceptualiza a la constitución en la teoría general del derecho, se refiere a una Constitución con los principios incorporados por el poder constituyente en un momento determinado y es por eso que prevalecen en el país donde establecen la parte orgánica la cual constituye el funcionamiento del poder público así como la parte dogmática la cual contempla los derechos fundamentales de las personas.<sup>8</sup> Dentro de la misma teoría general del derecho pero en un sentido estrictamente formal, la Constitución es considerada el orden jurídico fundamental de la sociedad cuyo contenido es el de mayor importancia en el derecho constitucional.

Estas interpretaciones hacían suponer que la Constitución de un Estado era el documento más importante de carácter político, social y jurídico y que como tal, ninguna podía ser superior a ella,<sup>9</sup> ya que contienen los principios fundamentales de la voluntad del pueblo, instruyendo el ejercicio del poder público mediante los lineamientos que la misma ley fundamental establecía. En México el principio de supremacía constitucional está consagrado en el artículo 133 al normar:

“Artículo 133: Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se

---

6 Carbajal, Juan A. (2006). *Teoría de la Constitución*. México: Porrúa.p.217.

7 Álvarez Cibrián, Felipe de J., Becerra Ramírez, José de J. & Benítez, Pimienta Jorge H. (2015). *El Constitucionalismo ante el Control de Convencionalidad*. México: Porrúa. P. 53

8 Carbajal, Juan A., Op. Cit.p.27

9 Álvarez Cibrián, Op. Cit. p.44

arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”<sup>10</sup>

Si bien, la supremacía de la Constitución se encuentra debidamente normada por el artículo 133, no es el único articulado donde podemos hacer referencia a este precepto.

Para Jorge Carpizo, en el artículo 41 se establecen las atribuciones de competencias, delimitando el actuar de los gobiernos federales y locales. Así mismo, en el artículo 128 se reafirma el principio de la supremacía constitucional al establecer el juramento de todo funcionario público al tomar protesta de su cargo guardando la Constitución; así como también en el artículo 135 el cual rige un procedimiento más estricto para reformar la Constitución para salvaguardar la justificación y el espíritu de la reforma constitucional.<sup>11</sup>

Hasta antes de la gran reforma en derechos humanos de junio de 2011 la interpretación del principio de supremacía constitucional se hacía desde la perspectiva dogmática de la teoría kelseniana, donde la Constitución se encontraba en el punto más alto de la pirámide normativa. Después de la reforma, esta perspectiva se torna a una interpretación no sólo del control efectivo del ejercicio del poder, sino reflejado en una práctica garante de los derechos humanos que más beneficien a las personas.

## 1.2 El Control de la Constitucionalidad.

Corresponde a cada Estado crear los diversos instrumentos jurídicos para salvaguardar el carácter de supremacía de la ley fundamental. La Constitución, como cualquier otra norma del ordenamiento jurídico es susceptible de ser controvertida,<sup>12</sup> por eso el Estado considera necesaria la existencia de mecanismos para observar que los postulados que organizan al mismo Estado ideológica y orgánicamente sean aplicados con eficacia.

La doctrina del control constitucional tiene como antecedente inmediato, la resolución de la sentencia *Marbury vs Madison* efectuada por la Corte Suprema Estadounidense.<sup>13</sup>

El control de constitucionalidad constituye un mecanismo jurídico mediante el cual se asegura el cumplimiento de las normas constitucionales, a través de un procedimiento de revisión de las normas ordinarias y de los actos de autoridad emanados de ella, y en caso de ser contrarios por

---

10 Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11 Álvarez Cibrián, Op. Cit. p.67.

12 García Maynez, Eduardo. (1980). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Porrúa. p.14.

13 Carbonell, Miguel. (2016). *Marbury versus Madison*. México: Centro de Estudios Carbonell. p.30

lo normado en la Constitución se procede a la invalidación y probable expulsión de aquellas que no hayan sido hechas en conformidad con ésta.<sup>14</sup>

El Control constitucional en *latu sensu* se entiende como los instrumentos jurídicos cuyos objetivos son prevenir, reparar, nulificar o sancionar la violación hacia las disposiciones constitucionales, mientras que en *strictu sensu* se comprenden como medios de control constitucional aquellos recursos jurídicos los cuales tienen como objeto la mantención del respeto a las disposiciones constitucional, mediante la nulidad de los actos contrarios a la ley fundamental.<sup>15</sup>

El control constitucional va de la mano con la interpretación de la ley fundamental de cada Estado. Doctrinalmente, se reconoce que la función del control de constitucionalidad es realizar un contraste entre una norma legal y una constitucional para verificar su compatibilidad, lo que presupone determinar el alcance normativo de una disposición constitucional. Siguiendo este criterio la doctrina reconoce que el control constitucional puede ser de tres tipos.

### **1.3 Sistemas de Control de Constitucionalidad.**

#### **1.3.1 Control Difuso.**

También llamado desconcentrado remonta sus orígenes en el *rule of law* de la Carta Magna de 1215, donde se planteaba la intención de los barones ingleses de someter la voluntad del soberano Juan sin Tierra al régimen del derecho. Sin embargo fue hasta el caso de “Marbury vs. Madison” ejecutado por la Suprema Corte de los Estados Unidos donde se cimentaron las bases del control difuso.<sup>16</sup> El control desconcentrado de constitucionalidad, ejercido por cualquier órgano jurisdiccional a la hora de resolver en cualquier litigio de su competencia sobre posibles dudas en la aplicación de la constitucionalidad de alguna ley es elevado al Tribunal Constitucional, sin embargo en un sistema difuso de constitucionalidad, cualquier juez puede resolver directamente (sin requerir la intervención del Tribunal Constitucional) sobre si es o no es constitucional la ley en cuestión para el caso que se está deliberando. Esto quiere decir que implica la obligación de todo juzgador federal o local de preferir la Constitución por encima del contraste de una ley que la contravenga.

---

14 Coaña, Luis D. (2016). *Curso Básico de Amparo*. México: Centro de Estudios Carbonell. p.7.

15 Sánchez Gil, Rubén. (2004). *El Control Difuso de la Constitucionalidad en México, reflexiones en torno a la tesis P/J. 38/2002 en Cuestiones Constitucionales*. México: IJJ-UNAM.p.15

16 Cervantes Irina & Wong, Víctor. (2013). *Temas de Control de Constitucionalidad y Convencionalidad en México*. México: Porrúa.p.49.

Este instrumento ha sido reconocido y aplicado por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la Tesis de la décima época: LXIX/2011 en materia Constitucional:

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.<sup>17</sup>

### **1.3.2 Control Concentrado**

El control concentrado de constitucionalidad tiene sus antecedentes en la Constitución Austriaca de 1920, siendo Hans Kelsen quien concibió este sistema el cual contemplaba en el título IV apartado b, un Tribunal Constitucional garante y protector de la constitución, independiente y autónomo del Poder Judicial. El sistema de control constitucional concentrado se caracteriza por la existencia única de un órgano encargado de vigilar el control de constitucionalidad.

La Corte Suprema del Poder Judicial o en su defecto, un Tribunal Constitucional, son los únicos facultados para hacer declaraciones de inconstitucionalidad, sin que tengan conocimiento los tribunales inferiores. Esta facultad radica en la misma esencia de la Constitución que confiere

---

<sup>17</sup> Localización: Décima Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro III, Diciembre de 2011  
Página: 535 Tesis: P. LXVII/2011(a.) Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

ese poder de control de la constitucionalidad a un solo ente constitucional emanado del Estado, el cual dirime controversias entre leyes ordenamientos frente a lo normado por la Ley Fundamental.

## **1.4 Conceptos del Control de Convencionalidad. Origen e Introducción en el Sistema Jurídico Mexicano.**

### **1.4.1 Origen del Control de Convencionalidad.**

En 1959 después de un riguroso análisis surgido en el pleno de la Organización de Estados Americanos, se llegó a la conclusión que existía la necesidad de contar con un mecanismo protector de los derechos de las personas de las naciones parte del organismo, fue en ese mismo año que se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una década más tarde se suscribía la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en San José de Costa Rica constituida plenamente hasta 1978; un año más tarde se instalaba la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual constituye un tribunal con dos funciones primordiales, una de tipo contencioso, por la cual conoce y resuelve casos sometidos a su jurisdicción por la misma comisión o por la OEA, y la segunda es una de tipo consultivo, en atención a la que tiene la facultad de realizar una interpretación de la Convención o de otros tratados relativos a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos.<sup>18</sup>

La corte tiene como objeto, determinar el incumplimiento en materia de derechos humanos reconocidos en el plano internacional por parte del Estado miembro, derivado de la responsabilidad deslindada por la corte, independientemente del ente público o privado, civil o militar, federal o estatal o municipal que haya cometido la falta o violación de los derechos humanos, estos pueden constituir desde actos de naturaleza administrativa, ejercicios de función pública, hasta leyes. Esta sentencia va acompañada de la imposición de una condena, que dentro de los recursos de reparación, se encuentran a disposición: pecuniarias (para la reparación del daño patrimonial, moral o físico), investigaciones, análisis, debate y publicaciones que determinen los responsables frecuentes de las violaciones de derechos humanos, medidas impositivas para modificar legislación interna y anulación de leyes que contravengan los principios de la convención y expedición normativa, ya sea constitucional o de carácter general que salvaguarden los ejes rectores de la convención.

México como miembro de la Organización de Estados Americanos; quedó sujeto a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A partir de 2004 una serie de casos fueron atraídos por la facultad contenciosa de la Corte, dando a paso a diversas sentencias que desencadenarían en la reforma más grande en materia de Derechos Humanos que ha visto nuestro país.

<sup>18</sup> Rangel Hernández, Laura. (Diciembre de 2011). *Sentencias condenatorias al Estado mexicano dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus implicaciones en el orden jurídico nacional*. IUS, 28, 160-168.

Entre las sentencias de las cuales ha sido responsable el Estado Mexicano se encuentran:

a) Caso González y otras vs. México

Es comúnmente referido como el caso del “Campo Algodonero” esto, en alusión al predio donde fueron encontrados los restos de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, todas ellas desaparecidas en 2001 y cuyos casos comparten similitudes lamentables: negligencia en el actuar de las autoridades, dejadez en las investigaciones, carpetas de investigaciones plagadas de irregularidades, presunta fabricación de culpables e intransigencias, prejuicios y malos tratos por parte de las autoridades con las familias de las víctimas. El trato que la Corte brindó a este caso, sentó verdaderos precedentes en México al resolverlo con una amplia perspectiva de género, lo cual permitió otorgar las bases para el impulso de medidas no solo restitutivas, sino también correctivas, al condenar al Estado Mexicano la aplicación de programas educativos que ayuden a superar los estereotipos del rol de la mujer y los prototipos de machismo arraigados a la cultura mexicana; levantamiento de un monumento que no sólo se limita a evocar la memoria en honor a las víctimas, sino a todas las víctimas de feminicidios en Ciudad Juárez cuyos casos han quedado impunes, entre otras medidas que formaron parte de la condena.<sup>19</sup>

b) Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos

El caso Radilla Pacheco, es considerado el de mayor influencia para el desarrollo y curso de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 y para el posterior establecimiento del control de convencionalidad y control de constitucionalidad. Esta sentencia fue producto de la detención, tortura y desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco a manos de militares del ejército mexicano, también le es atribuirle a este caso la falta de investigación, el desconocimiento de su paradero, la no reparación de los daños a los familiares de la víctima y la controversia que se suscitó cuando el fuero militar absorbió para darle resolutive al procedimiento.<sup>20</sup>

El tribunal Interamericano, reconoce en este caso la represión política de la cual fue víctima Rosendo Radilla y la trascendencia de éste fue tal que fue parteaguas en el país, primero para clarificar el tema de la jurisdicción militar, limitándola a ser restrictiva y aplicarse únicamente a miembros de las fuerzas armadas, segundo, generó un amplio debate al interior de la soberanía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a los procedimientos que debería seguir el Poder Judicial de la Federación para el cumplimiento

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Mayo 26, 2017, de Corte Interamericana de Derechos Humanos Sitio web: [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=347&lang=e](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=347&lang=e)

<sup>20</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2010). “Caso Rosendo Radilla Pacheco” Vs. México. Mayo 25, 2017, de SCJN. Sitioweb: <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225>

de las obligaciones impuestas de la sentencia condenatoria, sin llegar a un punto de acuerdo se convocó a un segundo procedimiento deliberatorio en el que los ministros de la corte analizaron la problemática, con una nueva perspectiva dada la reforma constitucional de derechos humanos; hecho que obligó a brindar una visión de protección de derechos humanos, considerando la integración de tratados internacionales, y un catálogo de nuevos procedimientos de actuación de las autoridades de proteger, promover y garantizar tales derechos.<sup>21</sup>

Derivado de lo anterior la sentencia del caso Rosendo Radilla Pacheco estableció

“...los jueces nacionales deben inicialmente observar los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger.”<sup>22</sup>

Es en virtud de los criterios vertidos en esta sentencia que se puede desprender como obligación del Poder Judicial de La Federación, la obligatoriedad a todos los jueces del país de aplicar un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control constitucional difuso.

Las sentencias condenatorias de las cuales el Estado Mexicano ha sido acreedor, dejaron en su momento en evidencia la nula capacidad del estado de salvaguardar, y garantizar el respeto a los derechos humanos. El 26 de septiembre del año 2006 fue cuando se constituyó de manera oficial en el sistema interamericano de derechos humanos el término control de convencionalidad.<sup>23</sup>

#### **1.4.2 El Control de Constitucionalidad-Convencionalidad y su aplicación en México.**

El término de control de convencionalidad no es exclusivo del sistema interamericano de derechos humanos; es un término general que alude a un control de legalidad en el ámbito supranacional, el cual es ejecutado con el propósito de evaluar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de acuerdo a la concordancia entre la actuación del Estado y las prescripciones jurídicas internacionales,<sup>24</sup> con antecedentes en Francia en 1975 utilizado en la sentencia “*Interruption volontaire de grossesse*”.

---

21 Rangel Hernández, Laura. (Diciembre de 2011). *Sentencias condenatorias al Estado mexicano dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus implicaciones en el orden jurídico nacional*. IUS, 28, 160-168.

22 “Caso Rosendo Radilla Pacheco” Vs. México. Op. Cit.

23 Cervantes Irina, Op. Cit.p.53

24 Álvarez Cibrián, Op. Cit. p.87.

Derivado de lo anterior el Poder Judicial de la Federación, en la búsqueda de los procedimientos para dar cabal cumplimiento a lo impuesto por la Corte Interamericana y a raíz de la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, en específico al artículo primero constitucional, instruye a todos los jueces de la nación, desde un juez de paz de primera instancia hasta un ministro de la Suprema Corte la obligación de aplicar el control de convencionalidad al normar:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”<sup>25</sup>

Previo a la reforma de 2011 el texto constitucional federal en su artículo 133 se otorgaba una jerarquía mayor a los tratados internacionales signados por el Estado Mexicano en comparación con la Constitución, la cual quedaba relegada a un segundo plano jerárquico, en un modelo clásico de pirámide Kelseniana. Es en ese sentido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el espíritu de la reforma antes citada, robusteciendo el sistema de control de convencionalidad instruyó a los jueces ordinarios de cualquier ámbito judicial para conocer y decidir cuestiones de inconvencionalidad al momento de juzgar.<sup>26</sup> No obstante la facultad de expulsar las disposiciones legislativas del sistema jurídico contrarias a lo normado por los tratados internacionales, sigue siendo exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; quien es la única autoridad jurisdiccional para discutir y debatir sobre la constitucionalidad de las leyes, por lo que simplemente se deja a los jueces la jurisdicción del deliberar el aplicar o no un artículo o norma que vaya en contra de un tratado internacional al momento de conocer y resolver el proceso ordinario de su competencia.<sup>27</sup>

---

25 Artículo 1º Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

26 Cervantes Irina, Op. Cit. p.54.

27 Cervantes Irina, Op. Cit. p.55

Los jueces, derivado de la aplicación del control de convencionalidad, están obligados a interpretar y contrastar las disposiciones del ordenamiento jurídico interno, a favor de los derechos humanos plasmados y reconocidos en los tratados internacionales así como en la Constitución federal y la de los 32 estados de la república, beneficiando en todo momento con la protección más amplia a todas las personas sin distinción alguna de su raza, credo, religión, preferencia sexual o política.

Los jueces locales materializan un verdadero pacto federal en la administración de justicia al reconocer el control de la convencionalidad.<sup>28</sup>

En efecto el control de convencionalidad, fue la cúspide de la reforma en materia de derechos humanos, una herramienta que coadyuva al deber intrínseco de todo Estado que signe un tratado: “cumplir a cabalidad y a la literalidad lo contenido en sus cláusulas”, obligación que de igual manera se encuentra consagrada en el artículo 1º de la Convención Americana de Derechos Humanos estableciendo el compromiso de los Estados partes al debido respeto de los derechos establecidos en ella, pero también, a garantizar su pleno y libre ejercicio.<sup>29</sup> En consecuencia el artículo 2º de la referida convención señala los instrumentos para la construcción del cumplimiento de los mandatos de la convención, entre los cuales se encuentran “medidas legislativas o de otro carácter” refiriéndose al actuar de los jueces quienes deben desarrollar un papel rector en el cumplimiento de los fines de la convención.

Es preciso señalar y reconocer que la línea jurisprudencialmente marcada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue gracias a la sentencia emitida por la Corte Interamericana correspondiente al caso Rosendo Radilla Pacheco, es por ello que las sentencias emitidas por este organismo cuando el Estado Mexicano se ve involucrado, son vinculantes y obligatorias en el orden jurídico interno.

Los Estados Nacionales al signar un tratado, deben garantizar realizar todas las acciones jurídicamente posibles, condicionando la política interna y externa para cumplir el tratado firmado, eso incluye: implementación de políticas públicas y armonización del marco jurídico interno, lo que implica incorporación de normativas que permitan la perfecta implementación del tratado internacional en el ordenamiento jurídico o la derogación de las que se opongan a lo dispuesto por el tratado.

---

28 Sánchez Gil, Rubén. (2004). *El Control Difuso de la Constitucionalidad en México, reflexiones en torno a la tesis P/J. 38/2002 en Cuestiones Constitucionales*. México: IIJ-UNAM. p.12.

29 Carbonell, Miguel. (2015). *El ABC De los Derechos Humanos y del Control de Convencionalidad*. México: Porrúa.p.173.

### **1.4.3 Sistema Mixto de Control de Constitucionalidad en México.**

El sistema de aplicación de Justicia Constitucional en México recoge postulados doctrinales de ambos modelos de control constitucional por lo que tiende a un sistema de control mixto. Lo anterior en virtud que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo los principios constitucionales de los artículos 103, 105 y 107 otorga la supremacía constitucional a la cúspide orgánica y administrativa del Poder Judicial, porque aunque el sistema de impartición de justicia en México reconoce la existencia de dos niveles de gobierno judicial: federal y local, que son autónomos e independientes entre si, el Poder Judicial Federal tiene la facultad de anular decisiones de los jueces ordinarios y tribunales locales.<sup>30</sup>

En México la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano capaz de expulsar un cuerpo normativo después del veredicto sobre su constitucionalidad, a través de la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo el control difuso puede ser aplicado por cualquier juez ordinario cuando considere que la ley ejercida es contraria a la Constitución o la de un tratado internacional.

El fortalecimiento del sistema del control constitucional en nuestra nación se debe a la evolución paulatina de los instrumentos democráticos así como la alternancia de los partidos políticos y el respeto intrínseco a los derechos humanos. El modelo híbrido o mixto el cual ejerce el sistema de justicia constitucional en México adquiere lo mejor de ambos modelos al heredar el control difuso de constitucionalidad a todos los órganos jurisdiccionales, pero reservando la exclusividad de competencia de rechazo a las normas constitucionales a un único órgano, característica principal del sistema concentrado.

El bloque de constitucionalidad-convencionalidad en México se ha constituido gracias al reconocimiento e integración de los tratados internacionales sobre derechos humanos al contenido de nuestra Constitución.<sup>31</sup>

---

30 Cervantes Irina, Op. Cit. p.45.

31 Álvarez Cibrián, Op. Cit. p.85.

## **1.5 Obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.**

El artículo 1º Constitucional es la base sobre la cual descansa la fundamentación y naturaleza de la reforma en materia de Derechos Humanos del 2011, gracias a las modificaciones que sufrió, se reconoció en México la obligación de todas las autoridades de promover y garantizar el irrestricto respeto y absoluta protección de los derechos humanos contenidos en nuestra Constitución, en los Tratados Internacionales y por los dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se ha pronunciado por respaldar esta postura de un Estado garante de los Derechos Humanos.

Lo anterior se traduce en que el Estado y las autoridades que forman parte de su estructura orgánica deben respetar la norma establecida, que sean garantes, al organizar todo el aparato gubernamental y todas las instituciones mediante de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, para que estos, sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, y que se adopten en todos los ordenamientos jurídicos las medidas adecuadas, normativas u organizacionales, de carácter coercibles, heterónomas y bilaterales para enfrentar casos de amenazas a los derechos garantizados internacionalmente.

## **1.6 Bloque de Constitucionalidad-Convencionalidad.**

El bloque de constitucionalidad-convencionalidad constituye un mecanismo que apertura el derecho constitucional interno a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Se puede definir como “conjunto de normas que tienen jerarquía constitucional dentro de un ordenamiento jurídico de un Estado,”<sup>32</sup> no solo comprende los ordenamientos expresados dentro de la Constitución, sino también los principios y valores jurídicos que aunque no son expresados dentro del texto constitucional, son referidos por instrumentos internacionales protectores de derechos humanos y de los cuales el Estado Mexicano es signante. Para la integración del bloque de constitucionalidad es necesario la identificación y reconocimiento de las normas internacionales anteriormente descritas que son materialmente constitucionales para integrarlas al bloque.

---

32 Álvarez Cibrián, Op. Cit. p.68.

Entre las ventajas de someterse a la integración de un bloque de constitucionalidad se encuentran:

- A. Facilita la adaptación de las constituciones a las nuevas realidades jurídicas, económicas, políticas y sociales, permitiendo mantener el dinamismo convirtiéndolos en textos vigentes;
- B. Obliga a los jueces a que dentro de sus funciones jurisdiccionales primarias incorporen criterios, principios y derechos no contemplados en la Constitución y de los cuales no se puede negar su papel fundamental; y,
- C. Observancia del principio *pro persona*, ya que al introducir disposiciones internacionales pueden surgir discrepancias o contrariedades entre el tratado internacional y lo previsto por la Constitución por lo cual el juzgador deberá bajo este principio aplicar el más favorable a la persona.

## **1.7 Principios que rigen la protección de los Derechos Humanos.**

La garantía del cumplimiento fundamental de sus leyes y sobretodo de su Constitución y los Derechos Humanos que existen en ella, es una premisa importante en el curso del devenir de un Estado, esto con la finalidad de mantener el orden, el respeto a las instituciones y el cumplimiento de sus fines privilegiando en todo momento la satisfacción de las libertades ciudadanas. Cada Estado se ha asegurado de contar con diversos instrumentos jurídicos con sus individualidades y características distintas entre sí que le permitan mantener el control supremo de su Ley Fundamental "Su Constitución".

Para comprender el instrumento jurídico del control de constitucionalidad-convencionalidad es necesario bosquejar los elementos prácticos, pedagógicos, históricos que han formado los principios que hoy instruye la constitución, la cual busca la más amplia protección de su contenido dogmático.

### **1.7.1 Principios de Universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad.**

Como se hizo referencia anteriormente a partir de Junio de 2011, quedó establecido en el párrafo tercero del artículo 1º Constitucional la obligación inherente de todas las autoridades que en el ámbito de sus facultades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El principio de universalidad hace referencia a la obligación de reconocer la dignidad humana y todas sus prerrogativas simplemente por el hecho de ser humano sin distinción alguna de raza, sexo, credo o preferencias sexuales.

Seguidamente el principio de interdependencia hace alusión a la estrecha relación que tienen todos los derechos entre si, de tal forma que la vulneración de uno impacta de manera categórica otro.

El principio de indivisibilidad refiere a la interpretación completa de todos los derechos sin posibilidad alguna de su fragmentación.

Por último el principio de progresividad garantiza la expansión de interpretación positiva de los derechos humanos, esto es que el Estado ejecute las medidas necesarias para cada vez más ofrecer una mayor y mejor protección de los derechos humanos para que estos estén en una constante evolución sin la posibilidad de que exista retroceso alguno.

### **1.7.2 Principio *Pro Persona*.**

Conocido también como cláusula de favorabilidad, está previsto en los tratados internacionales de derechos humanos mediante el cual estos no pueden restringirse, limitarse o menoscabarse, en especial en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde queda establecido en lo relativo a las normas de interpretación, que ninguna disposición de la Convención sobre Derechos Humanos puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce o excluir otros derechos inherentes al ser humano, al señalar expresamente:

“Artículo 29: Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de

cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.”<sup>33</sup>

La confrontación y el contraste entre disposiciones constitucionales y lo establecido por normas constitucionales deberá resolverse a través del rigor del principio pro persona, cuando esas dos normas regulen sobre un mismo derecho, y se preferirá al que otorgue mayor protección al mismo.

### **1.7.3 Principio de Interpretación Conforme.**

La interpretación conforme según autores como Ferrer Mac Gregor refuerza y expande los derechos humanos. Estas cláusulas renuevan la interpretación del concepto de la supremacía constitucional al integrarse como principios claves en el actuar de toda autoridad jurisdiccional, al asegurar la jurisdicción de un asunto y la interpretación de manera que más favorezca al ciudadano en el respeto a sus Derechos Humanos.

## Capítulo II. Funciones del Poder Legislativo.

### 2.1 Integración y funciones del Poder Legislativo.

El sistema constitucional en México en su artículo 49 reconoce la existencia de un poder legislativo, previa separación de poderes. El poder general legislativo comprende todas aquellas manifestaciones de autoridad cuyo carácter sea de observancia obligatoria, como leyes, decretos, puntos de acuerdos, bandos, reglamentos y ordenanzas de carácter general emitidas en relación con las materias susceptibles de ser reguladas por mandamiento constitucional. Para evitar la concentración del poder, el poder legislativo ha sido fraccionado y depositado en diversos titulares.<sup>34</sup>

Las funciones de reformar la Constitución (de la cual se hablará más adelante) fue conferida a diferentes órganos como lo establece el artículo 135 Constitucional:

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.”<sup>35</sup>

La función primaria de crear y expedir las leyes o cualquier otro cuerpo normativo con carácter de obligatoriedad que regule materias previstas por la Constitución ha sido confiada a tres órganos; al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados y a la asamblea legislativa del Distrito Federal. Así como también el ejercicio de la función legislativa ha sido ejecutado por el presidente de la república, gobernadores de los estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal, ayuntamientos que cuando la ejercen pueden emitir reglamentos, acuerdos, bandos y órdenes de observancia general.<sup>36</sup>

La Constitución norma que las funciones asignadas y conferidas al Poder Legislativo deben de desahogarse de manera colegiada. Nuestra Ley Fundamental intrínsecamente prohíbe que este poder quede depositado en un solo individuo por lo que este principio es aplicable al ámbito federal como el local. En México el Poder Legislativo en su función orgánica; la cual consiste en la expedición de leyes, recae en el Congreso de la Unión, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

---

34 Arteaga, Elisur. (2015). *Derecho Constitucional*. México: Oxford. p. 253

35 Artículo 135 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

36 Arteaga Elisur Op. Cit. p.254

### 2.1.1 Integración y Funciones en el Ámbito Federal.

El Poder Legislativo al ser conferido como voluntad representativa del pueblo mexicano, debe permanecer como colectividad organizada en la nación, por lo tanto corresponde a los diputados y senadores miembros del Congreso de la Unión ejercitar las facultades del Poder Legislativo como órgano colegiado, esto prohíbe que adquieran validez constitucional las leyes o decretos que sean votados por cualquiera de ellas en unanimidad, ya que las leyes solo adquieren su carácter imperativo y obligatorio cuando el Congreso actúa en unidad, respetando el principio constitucional de la división de poderes.

De acuerdo con el artículo 50 de la Constitución, el Congreso de la Unión o Congreso General actualmente cuentan con 628 escaños distribuidos entre sus dos cámaras cuya función primaria es la de creación, modificación y/o derogación de normas. La cámara alta es como suele denominarse al Senado de la República o Cámara de Senadores, la cual cuenta con 128 escaños. En contraparte la cámara baja o conocida como Cámara de Diputados, es ocupada por 500 representantes, esto en armonía normativa con lo establecido por la Constitución Política y las leyes de la materia. La instauración del régimen bicameral en el Congreso General que rige a la nación, viene desde la promulgación de la primera Constitución del México independiente en 1824, hasta la que actualmente se encuentra en vigor y aprobada por el Congreso Constituyente de Querétaro el 5 de Febrero de 1917, donde se reconoce la plena existencia de la composición bilateral de las cámaras que conforman al Poder Legislativo.<sup>37</sup> La única ocasión en la que el Congreso fue constituido como un sistema unicameral fue en el texto constitucional de 1857 permaneciendo hasta 1874.

“Artículo 50: El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”<sup>38</sup>

Es por eso que el bicameralismo representa un medio de control de la organización parlamentaria cuyo objetivo es mantener completamente independiente a este órgano y ajeno de las influencias del poder gubernamental, para poder llevar sus responsabilidades sin obstáculos avalando y vigilando cada uno de sus actos y cumple con una segunda función de salvaguardar la representatividad tanto como de la nación como de las entidades federativas.

---

37 Eraña, Miguel. (2013). *Derecho Parlamentario Orgánico*. México: Porrúa. p.51.

38 Artículo 50 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores poseen el mismo rango de jerarquía e importancia dentro de las facultades otorgadas por el Poder Legislativo, y solo cuentan con distintas atribuciones en el ámbito de facultades no legislativas.<sup>39</sup> Esto permite que los intereses del pueblo cuenten con una doble representación gracias a los Diputados y Senadores.

### **2.1.1.1 Cámara de Diputados.**

Los artículos del texto constitucional que rigen la integración de la Cámara de Diputados o la Cámara baja son los 51, 52 y 53 del texto constitucional, los cuales norman:

“Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.”<sup>40</sup>

En el presente artículo 51 señala la periodicidad (cada 3 años) en la que se renovará completamente la cámara baja; siendo la elección el primer domingo de julio del año de la elección, tomando posesión quien resulte ganador del escaño el 1 de septiembre de ese mismo año.

“Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscriptoriales plurinominales.”<sup>41</sup>

El artículo 52 constitucional establece la característica mixta al sistema electoral que da origen a la conformación de la Cámara baja, ya que 300 escaños son electos mediante el principio de mayoría relativa; es decir el ciudadano elige a sus representantes directamente en las 300 demarcaciones electorales denominadas distritos o circunscriptoriales uninominales, mientras que los otros 200 escaños son electos mediante el principio de representación proporcional, el cual está regido por el artículo 54 constitucional y reglamentado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual los 200 puestos electos bajo este principio son asignados de manera proporcional al número de votos obtenidos por los partidos políticos y sus listas de candidatos a diputados de representación proporcional, las cuales

---

39 Quintana, Jesús & Carreño Franco. (2013). *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*. México: Porrúa. p.71.

40 Artículo 51 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

41 Artículo 52 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cuentan con un registro previo ante la autoridad electora dividiendo la nación en 5 circunscripciones plurinominales.<sup>42</sup> Independientemente del método por el cual fueron electos los Diputados, el trato, las prerrogativas, derechos y obligaciones son los mismos una vez hecha la protesta del cargo.

“Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría.”<sup>43</sup>

La Cámara de Diputados así como la Cámara de Senadores para el buen desahogo de los trabajos al interior de los recintos poseen dos órganos internos de control uno de gobierno y el otro político como lo son la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, lo que permite el desarrollo de los asuntos coordinando las actividades para los 500 Diputados miembros de la Cámara baja. Ahora bien, la Cámara de Diputados cuenta con un órgano exclusivo de esta que se encarga de la organización de los trabajos legislativos como lo es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados.

La Mesa Directiva esta compuesta por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario, propuesto por cada Grupo Parlamentario, los integrantes de la Mesa Directiva durarán en ejercicio de sus funciones un año y pudiendo estos ser reelectos. Esta es electa mediante el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes

Para entender el carácter de gobernanza de la Mesa Directiva se debe analizar al Presidente como una figura unipersonal a pesar de hallarse inmersa dentro de la estructura directiva de la Mesa, ya que la Constitución Política en su artículo 61 rebiste de importancia a esta figura al colocarla como el Presidente de la Cámara y unirlo como el representante de la cámara en el ámbito protocolario de la diplomacia parlamentaria. El Presidente de la Mesa Directiva conducirá las relaciones interinstitucionales con la Cámara Alta, con los poderes Ejecutivo y Judicial, los poderes de los Estados y las autoridades del Distrito Federal.<sup>44</sup> La Mesa Directiva se encarga de la dirección y conducción de las sesiones de la Cámara siempre velando y procurando el equilibrio entre los derechos y libertades de los legisladores donde prevalezcan los acuerdos consensos y plurales de la mayoría por encima de intereses personales bajo los principios de imparcialidad y objetividad.

42 Eraña, Miguel. Op. Cit.p.52.

43 Artículo 53 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

44 Quintana, Jesús Op. Cit. p.121.

Las atribuciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se encuentran en el Artículo 20.

“Artículo 20. 1. La Mesa Directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley. 2. La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones: a) Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara; b) Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión; c) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; d) Determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios; e) Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación; f) Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; g) Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial; h) Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; i) Expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral; y j) Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara establecidas en el artículo 20 de la LOCGEUM.”<sup>45</sup>

La integración de los Diputados ya celebrada la sesión constitutiva de la cámara, es a través de la conformación de los Grupos Parlamentarios, comúnmente conocidos como “fracciones parlamentarias o “grupos legislativos” integrados con un mínimo de 5 integrantes los cuales constituyen “el conjunto, agrupación o asociación de diputados provenientes y afiliados a un mismo partido político”.<sup>46</sup> Así mismo, cabe la posibilidad de que existan diputados sin partido o independientes los cuales generalmente, son los representantes de los partidos que no alcanzaron a constituirse como Fracción Parlamentaria o por cualquier circunstancia dejaron de pertenecer a uno y no se integraron a otro.

---

45 Artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

46 Camacho, José Luis. (2016). *Derecho Parlamentario Mexicano*. México: Porrúa.p.114.

Sus funciones son diversas entre las que destacan: participar en las tomas de decisiones, fortalecer la disciplina al interior del congreso, contribuir al trabajo legislativo y salvaguardar el derecho a la libre expresión de las corrientes ideológicas y manifestación de ideas de los Diputados según su filia partidista según lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución.

“La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.”<sup>47</sup>

Cada Grupo Parlamentario entregará a la Secretaría General un acta en donde se haga constar la decisión de agruparse como Grupo Parlamentario, el nombre de sus miembros, normas acordadas para su gobierno interno, y el nombre del Diputado que haya sido designado por el resto de la bancada como coordinador del Grupo Parlamentario, así como también los Diputados que desempeñen funciones directivas dentro del mismo grupo.<sup>48</sup>

El coordinador de la Fracción Parlamentaria tendrá las funciones de: expresar la voluntad de su fracción; coordinar los esfuerzos necesarios para una integración de la Mesa Directiva; comunicar a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran al interior de su grupo; y participar con derecho a voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos.<sup>49</sup>

El órgano de dirección política en el seno de la Cámara de Diputados es la Junta de Coordinación Política, la cual se erige como la expresión máxima de pluralidad ideológica, esta es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias entre los grupos parlamentarios con el objetivo de lograr acuerdos para el que el Pleno adquiera las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales y las otorgadas por la ley en la materia.<sup>50</sup>

La Junta de Coordinación Política se integra por los coordinadores de las Fracciones Parlamentarias que tengan representación en el Congreso, su Presidente será el Coordinador del Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. Ahora bien, de no cumplirse con el supuesto anterior, la Junta será presidida con una duración anual por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios en orden decreciente del número de legisladores que lo integren como lo norma el Artículo 32 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM).

---

47 Artículo 70 Párrafo Tercero Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

48 Quintana, Jesús Op. Cit.p.71.

49 Camacho, José Luis. Op. Cit.p.115.

50 Idem p. 116

La Junta deberá sesionar al menos una vez a la semana durante los periodos ordinarios de sesiones y con la periodicidad acordada por cada uno de sus miembros durante los periodos de recesos, sus acuerdos serán tomados por mayoría absoluta utilizando el método del voto ponderado; es decir, los respectivos coordinadores representan tantos votos como miembros integren la Fracción Parlamentaria.

Las facultades de la Junta de Coordinación Política están establecidas en el artículo 34 de la LOGGEUM, que a su literalidad indica:

“ARTÍCULO 34. 1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

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

mientos que de ella se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios, e

- i)** Las demás que le atribuyen esta ley o los ordenamientos relativos.”<sup>51</sup>

Por último, el órgano organizacional de la Cámara baja es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, esta tiene por objeto “la programación y dirección de los trabajos legislativos que se realizan en el interior de la Cámara de Diputados.”<sup>52</sup> Esta se integra por el Presidente de la Cámara y por los miembros de la Junta de Coordinación Política y sus atribuciones se encuentran en el artículo 38 de la LOCGEUM.

“ARTÍCULO 38. 1. La Conferencia tiene las siguientes atribuciones:

- a)** Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones;
- b)** Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley;
- c)** Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;
- d)** Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala esta ley; y
- e)** Las demás que se derivan de esta ley y de los ordenamientos relativos.”<sup>53</sup>

---

51 Artículo 34 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

52 Camacho, José Luis. Op Cit.p.117.

53 Artículo 38 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

### 2.1.1.2 Cámara de Senadores.

La función histórica de la creación de la Cámara de Senadores fue la de permitir que los Estados a través de sus representantes participaran en el Pacto Federal y así coadyuvar en la toma de decisiones a nivel federación. En el espíritu federalista la importancia de la fundación de la Cámara alta radica en otorgar a las entidades que conformaban la federación, autonomía sin restarles participación directa y primaria en la construcción de la gobernabilidad al dotarlos de representación equitativa y en igualdad de condiciones y derechos sin importar la extensión territorial de los Estados o el número de habitantes.

La Cámara Alta se integra con 128 Senadores los cuales durarán en sus funciones 6 años sin posibilidad de ser reelectos. De conformidad con los comicios de los Diputados, el proceso electoral para la elección de los Senadores se llevará a cabo el primer domingo de julio, teniendo verificativo la toma de protesta el 1 de septiembre del año de la elección.

De los 128 Senadores, se eligen 64 a través del principio de mayoría relativa, es decir dos por cada Estado, en donde los partidos políticos registran a sus candidatos bajo el método de “fórmula doble”, cada subfórmula que la integra con su respectivo suplente. El día de la jornada electoral, los ciudadanos votan por la fórmula doble propuesta por el partido de su preferencia.<sup>54</sup>

Es así que en este sistema los dos escaños correspondientes al principio de mayoría relativa corresponderán a los candidatos propietarios de la doble fórmula del Partido que haya obtenido la mayor cantidad de votos. 32 Senadores más surgen del principio de la “primera minoría” donde el segundo lugar de la elección en cada Estado gana el escaño al terminar el cómputo de los votos estatales y verificar su posición inmediata con respecto al ganador.<sup>55</sup> El texto constitucional en su artículo 56 señala además de la elección de los Senadores por el principio de mayoría relativa, que el escaño correspondiente al principio de “primera minoría” se adjudicará a la primera subfórmula inscrita bajo el principio de mayoría relativa de la fórmula doble del partido que alcanzó la segunda posición. Los 32 escaños restantes se distribuirán bajo el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas por una sola circunscripción plurinominal nacional.

---

54 Eraña, Miguel. Op. Cit. p.58

55 Idem p.58

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

Así como en la Cámara baja, la Cámara de Senadores posee órganos que permiten la correcta gobernabilidad interna y el buen desarrollo de sus funciones como cuerpo colegiado.

La Mesa Directiva según lo previsto por el artículo 66 de la LOCGEUM, deberá conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates y votaciones en el pleno, interpretando en todo momento, las dudas con lo referente al Reglamento del Senado de la República para dirimir los asuntos de manera dinámica.<sup>57</sup>

De conformidad con el artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y a diferencia de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva del Senado de la República integran ocho miembros: un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, quienes durarán un año legislativo en funciones con la posibilidad de ser reelectos. Su composición puede variar de una Legislatura a otra si así lo dispusiere la Junta de Coordinación Política.

Las atribuciones de la Mesa Directiva se encuentran consagradas en el artículo 66 de la Ley Orgánica, la cual le otorga facultades para la dirección técnico parlamentaria y administrativa de la Cámara Alta.

“Artículo 66.

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

56 Artículo 56 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

57 Camacho, José Luis. Op. Cit.p.129.

- a) Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta Ley y al Reglamento correspondiente;
- b) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias;
- c) Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación;
- d) Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial;
- e) Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional;
- f) Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad;
- g) Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al Titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el Presidente de la Mesa turnará el presupuesto mensual al Presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes;
- h) Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios;
- i) Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se regirá, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos;
- j) Organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la Tesorería, el servicio civil de carrera y crear las unidades administrativas que requiera la Cámara;
- k) Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos aplicables; y
- l) Las demás que se deriven de esta Ley o del Reglamento.

2. Las facultades que se precisan en los incisos a), c), d), e), f), g) y k), serán ejercidas por el Presidente de la Mesa Directiva
3. Las facultades que se precisan en los incisos b), h), i) y j), serán ejercidas de manera colegiada, por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Mesa Directiva. En caso de empate, el Presidente de la misma tendrá voto de calidad. Para sesionar válidamente deberán asistir más de la mitad de sus integrantes.”<sup>58</sup>

Así como sucede en el Palacio de San Lázaro (nombre por como se le conoce comúnmente a la Cámara de Diputados) en el Senado igual convergen los Grupos Parlamentarios como la forma de organización entre los Senadores de igual filia partidista para coadyuvar en la construcción de la pluralidad, consenso y criterios comunes para el buen curso de los trabajos legislativos. Se podrán constituir como Grupos Parlamentarios aquellos que cuenten con un mínimo de 5 integrantes y se integrará bajo el mismo procedimiento que en la Cámara Baja, en el Senado las Fracciones Parlamentarias no podrán ejercer las atribuciones conferidas por la Ley Orgánica, ni los recursos presupuestales a los que tienen derecho, hasta no se declare formalmente constituido en la primera sesión ordinaria por el Presidente de la Mesa Directiva, a partir de ese momento no podrán conformarse Grupos Parlamentarios como lo norma el artículo 27 del Reglamento del Senado.

El Coordinador Parlamentario, será el representante con carácter general de la Fracción, de esta forma participará activamente en la consecución de consensos y entendimientos para la elección de la Mesa Directiva, de igual forma, tendrá el deber de participar activamente con voz y voto en la Junta de Coordinación Política.

El órgano interior de gobierno al interior de la Cámara de Senadores, como en San Lázaro es la Junta de Coordinación Política, es a través de ella que se impulsan acuerdos y consensos en un marco de pluralidad de las fuerzas políticas integrantes de la Cámara que permiten el buen curso y desarrollo de los fines constitucionales y administrativos impuestos por la ley al Senado. Esta, será integrada por todos los coordinadores de las fracciones parlamentarias que coexistan al interior de la Legislatura, a diferencia de la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores adicionalmente serán integrantes la Junta de Coordinación Política dos senadores por el Grupo Parlamentario mayoritario y uno por la Fracción Parlamentaria que, por sí misma constituya la primera minoría de la Legislatura.<sup>59</sup>

---

58 Artículo 66 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

59 Camacho, José Luis. Op. Cit.p.133.

Las atribuciones de la Junta de Coordinación Política se encuentran establecidas en el artículo 82 de la LOCGEUM.

“Artículo 82.

1. La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones: a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; b) Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma; c) Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente; d) Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos; e) Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional; y f) Las demás que se deriven de esta Ley y del Reglamento.”<sup>60</sup>

### 2.1.1.3 Comisión Permanente.

La comisión permanente es el órgano bicameral conformado casi en paridad por Diputados y Senadores. En el artículo 78 constitucional se establecen la conformación y facultades de la comisión que constituye una entidad auxiliar parlamentaria integrada por 37 miembros, cantidad que no podrá variar de 19 diputados y 18 senadores con sus respectivos suplentes, nombrados por sus respectivas cámaras durante la última sesión de cada periodo ordinario.<sup>61</sup> Durante los periodos de receso, la Comisión Permanente sesionará una vez a la semana.

“Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

---

60 Artículo 82 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

61 Eraña, Miguel. Op. Cit. p. 163.

- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;
- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;
- Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y
- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.”<sup>62</sup>

A pesar de tener vedada la facultad de creación de leyes, la Comisión Permanente funge como un sistema de control al ejercitar ciertas facultades que deberían ser exclusivas de los plenos de las Cámaras.

#### **2.1.1.4 Funciones legislativas, jurisdiccionales y administrativas.**

Las facultades del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran consagradas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y aunque tiene un amplio campo de toma de decisiones en materia hacendaria, de comercio estatal, guerra, posicionamientos sobre el ejecutivo y la federación las funciones legislativas conferidas al Congreso de la Unión están establecidas en la fracción X de dicho artículo:

“X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;”<sup>63</sup>

62 Artículo 78 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

63 Fracción X Artículo 73 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El trabajo legislativo del Congreso General es desarrollado dentro de las comisiones que integran ambas Cámaras, estas son órganos técnicos de trabajo parlamentario al interior de cada una de las Cámaras que se encargan de realizar análisis y discusiones de los temas vertidos en el pleno, con el único fin de auxiliar en la proyección de dictámenes o aquellos objetivos específicos que le sean atribuidos dada su naturaleza.<sup>64</sup>

En las dos Cámaras que integran el Congreso General convergen dos tipos de comisiones clasificadas por su temporalidad:

- a) Las ordinarias: Son las que se encuentran de manera permanente en el Congreso General, las cuales se constituyen de legislatura a legislatura teniendo a su cargo la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones con el único fin que ambas Cámaras cumplan con sus obligaciones legislativas constitucionales; y,
- b) Las especiales: Se constituyen de manera transitoria y no tienen un previsibilidad en la ley, sino en un acuerdo parlamentario, estas se integran con el objetivo de emitir análisis u opiniones y dan seguimiento asuntos particulares u objetivos específicos.<sup>65</sup>

Las Comisiones Ordinarias se pueden integrar por un máximo de 30 Diputados o de 15 Senadores, habiendo casos que se apartan de esta regla como la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, los Diputados o Senadores no pueden ser integrante de más de tres de estas.

Las comisiones se integran a propuesta de la Junta de Coordinación Política a través de los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias, tomando en cuenta de manera proporcional la pluralidad política existente en la Cámara así como también la integración del Pleno. En la composición de sus Juntas Directivas se considera el puesto de Presidente y de dos o más secretarios, designados de igual forma por la Junta de Coordinación Política.

En lo concerniente a las funciones administrativas, parafraseando a Jorge Ruíz Fernández, son todas aquellas labores tendientes a realizar actos de gestión y de gobierno, produciendo efectos jurídicos. El Poder Legislativo el cual recae en el Congreso General realiza de materia voluntaria actos administrativos con el propósito de conducir de manera correcta el desarrollo de sus actividades ordinarias al interior de ambas Cámaras y de los procedimientos que rigen la vida interna, apoyándose en las facultades otorgadas por la Constitución y por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>64</sup> Camacho, José Luis. Op. Cit.p.119.

<sup>65</sup> Ídem.p.119

Una de las funciones administrativas a cargo de ambas cámaras que busca organizar la estructura y el correcto funcionamiento de la organización parlamentaria es la facultad de nombrar a Servidores Públicos para apoyar el curso de las actividades legislativas.

Los servidores públicos que estarán bajo mandato de ser designados por las Cámaras son:

1. "Secretario General
2. Secretario de Servicios Parlamentarios adscrito a esta estará la Dirección de Asistencia a la Presidencia de la Mesa Directiva, Dirección de Servicios a la sesión, Dirección de Comisiones y Comités, Dirección del Diario de los Debates, Dirección del Archivo, Dirección de Bibliotecas, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública;
3. La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros; integrada por una Dirección de Recursos Humanos, Dirección de Tesorería, de Informática, Dirección Jurídica, Dirección de Seguridad, Dirección de Servicios Médicos y de Atención a Diputados;
4. La Coordinación de Comunicación Social; y
5. La Unidad de Capacitación y Formación Permanente."<sup>66</sup>

El Congreso realiza otros actos de naturaleza administrativa al designar a muchos otros servidores públicos los cuales no pertenecen a un cuerpo colegiado o al desarrollo dentro de las actividades del pleno.

Una facultada administrativa exclusiva de la Cámara de Diputados, es la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, atribución otorgada por mandato de la fracción IV del artículo 74 del texto constitucional. Es en el Presupuesto de Egresos donde se contemplan los montos para que el Gobierno Federal pueda ejercer y hacer funcionar los servicios de su competencia.<sup>67</sup>

En contraparte las facultades exclusivas con las que cuenta el Senado de la República en materia administrativa son las de : ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de los Secretarios de Estado, con excepción de los titulares de los ramos de la Defensa Nacional y Marina; Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrarlo y formular el proceso de remoción en caso de petición del Ejecutivo; Autorizar mediante decreto aprobado con el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes, los convenios amistosos sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.

---

<sup>66</sup> Camacho, José Luis. Op Cit.p.164.

<sup>67</sup> Ídem.p.166

El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Poder Judicial de la Federación la facultad jurisdiccional, a través de los distintos órganos establecidos en el mismo artículo, estas se centran en resolver primordialmente controversias de Derecho. Ahora bien, existen casos en los que el Poder Legislativo interviene en la resolución sobre la presunta violación de una norma por parte de servidores públicos de alta jerarquía. Esto permite mantener un control en el correcto ejercicio de la actividad y guardar un buen comportamiento a la par del congreso, mientras que a la par el proceso es llevado por instancias jurisdiccionales, el órgano parlamentario dicta resolución mediante la declaración de procedencia, el juicio político o una Ley de Amnistía.

La amnistía es una facultad jurisdiccional del Congreso de la Unión emanada del artículo 73 fracción XXII de nuestra Constitución Política que permite extinguir la acción penal, cesando los efectos de una condena. Esta figura ha sido rara vez utilizada y no revoca la posibilidad de exigir la reparación del daño.

Dentro del catálogo de atribuciones jurisdiccionales del legislativo, la declaración de procedencia implica la previa existencia de una conducta violatorio o un delito en materia penal. Los servidores públicos susceptibles de ser sujetos de la declaración de procedencia son: Diputados, Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de la sala del Tribunal Electoral, Consejeros de la Judicatura Federal y Fiscal General de la República. De igual forma son susceptibles de ser sometidos a este procedimiento: Gobernadores de los Estados, diputados locales, miembros de los organismos autónomos constitucionales, Magistrados de los Tribunales de Justicia locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas previo aviso a la Legislaturas locales.

Para desahogar dicho procedimiento de conformidad con el artículo 40 numeral 5 de la LOCGEUM y el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se conformará una Sección Instructora de 4 Diputados nombrados por la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados esta Sección generará conclusiones que permitan a la Presidencia de la Mesa Directiva estar en condiciones de convocar una sesión del Pleno donde se escuchará a las autoridades que acusan dando derecho de réplica al inculpado, para que los Diputados presentes voten a favor en contra. De ser procedente, el inculpado quedará separado indefinidamente de su cargo quedando al arbitrio de la autoridad jurisdiccional.

Por último, el juicio político representa un instrumento parlamentario cuyo objeto es sancionar una responsabilidad política, cuando se incurra en acciones u omisiones que vayan en perjuicio del interés superior público y de su correcto despacho.<sup>68</sup> Son susceptibles del juicio político los servidores públicos estableci-

68 Camacho, José Luis. Op Cit.p.174

dos en el artículo 110 constitucional y a diferencia de la declaración de procedencia, en este mecanismo participan ambas cámaras; la Cámara de Diputados como órgano instructor y de acusación, mientras que el Senado como jurado.

### **2.1.2 Integración y funciones en el Ámbito local. Quintana Roo.**

La Constitución federal faculta a los Estados integrantes de la Federación contar con un Poder Legislativo, el cual ejerce dos funciones; una constituyente y la otra ordinaria. La función constituyente nace de la naturaleza original de la legislatura, esto es la primera, de la que emana la Constitución del Estado, la segunda función, la ordinaria, representa la posibilidad de reforma a la Constitución, y la creación de ordenamientos que regulen diferentes realidades sociales del acontecer diario del Estado en cuestión. En la actualidad todos los congresos locales están integrados por una sola Cámara, la de Diputados.

#### **2.1.2.1 Congreso del Estado de Quintana Roo.**

En Quintana Roo el artículo 52 de la Constitución Política del Estado señala como estará integrado el Congreso local en cada legislatura.

“ARTÍCULO 52. La Legislatura del Estado de Quintana Roo, se integra con quince diputados electos en igual número de distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y con diez diputados electos según el principio de representación proporcional. Los diputados serán electos cada tres años por sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible de los ciudadanos quintanarroenses en ejercicio de sus derechos. La Legislatura se instalará el 3 de Septiembre del año que corresponda.”<sup>69</sup>

Actualmente y derivado de la reforma político electoral de noviembre de 2015 los 15 distritos se reparten alrededor de toda la geografía estatal de la siguiente manera: El distrito I tiene su cabecera en la ciudad de Kantunilkín y abarca parte de los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Puerto Morelos y Lázaro Cárdenas, los distritos II, III, IV, V, VI, VII y VIII se encuentran en la Ciudad de Cancún, al ser esta la urbe más poblada del Estado, el distrito IX abarca parte del municipio de Solidaridad y Tulum, teniendo en este último su cabecera, el distrito X cuenta con su cabecera en la ciudad de Playa del Carmen, el XI en Cozumel, el XII, el cual abarca la zona maya de José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto, cuenta con su cabecera en esta última ciudad, el XIII correspondiente a parte del municipio de José María Morelos y Bacalar radica su cabecera en el pueblo mágico, y por último los distritos XIV Y XV ambos del municipio de Othón P. Blanco tienen su cabecera en la Ciudad capital de Chetumal.

---

<sup>69</sup> Artículo 52 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

Al igual que a nivel federal el Congreso del Estado de Quintana Roo cuenta con un órgano directivo y otro de control político para el desarrollo de sus fines legislativos. El órgano directivo así como en la Federación es la Mesa Directiva, esta debe dirigir las Sesiones del Pleno de la legislatura y hacer valer las atribuciones otorgadas por la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Quintana Roo, la cual, en la legislatura Quintana-roense cuenta con un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y un Pro-Secretario.

El Presidente y Vicepresidente serán electos para un mes y no podrán ser reelectos de manera inmediata, las funciones y atribuciones de ambos se encuentran establecidas en los artículos 28, y 29, 30, 31 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo respectivamente. Mientras que el Secretario y el Pro-Secretario se elegirán por ejercicio anual y sus funciones se encuentran reconocidas en el artículo 32 del cuerpo normativo antes referido.

Quintana Roo es uno de los pocos Estados que aún mantiene como figura de gobernabilidad interna el órgano técnico parlamentario denominado Gran Comisión, este dirige la actividad parlamentaria al interior del Congreso del Estado y esta conformado por los Presidentes de las Comisiones Ordinarias de Puntos Constitucionales, Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria, Justicia, Hacienda, Presupuesto y Cuenta y Asuntos Municipales. Una vez que se hayan integrado las Comisiones en la sesión instaladora del Congreso del Estado, se reúnen los presidentes para nombrar por mayoría simple a su Presidente, Secretario y vocales. El Presidente de la Gran Comisión tiene el carácter de Coordinador del Poder Legislativo, y de representante legal del mismo ante cualquier autoridad, tal como lo norma el artículo 44 de la Ley Orgánica. De ahí la naturaleza intrínseca de ser comúnmente referido como el “Presidente del Congreso. Los miembros de la Gran Comisión durarán en su encargo por todo el ejercicio Constitucional de la Legislatura.<sup>70</sup>

La Diputación Permanente por su parte, se erige como un órgano de la Legislatura, que mantienen los trabajos legislativos durante los periodos de receso tal como lo expresa el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Esta se compondrá de 7 Diputados, Un Presidente, dos secretarios y 5 miembros y será electa en la ultima sesión del Periodo Ordinario a propuesta de los Grupos Parlamentarios existentes al interior de la Legislatura.

Los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias igual representan la voz de sus representados integrados por los miembros que tengan igual filia partidista en el Congreso, todos los Coordinadores de los grupos integran la Comisión de Concertación y Prácticas Parlamentarias la cual tiene como objeto:

---

70 Artículo 46 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

“I.- Dirigir y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Legislatura referente a la representación y coordinación de los grupos parlamentarios dentro del Poder Legislativo.”<sup>71</sup>

### **2.1.2.3 Funciones legislativas, jurisdiccionales y administrativas.**

Las facultades de la H. Legislatura del Congreso del Estado están todas agrupadas en el artículo 16 de su Ley Orgánica .

Para el cumplimiento de las atribuciones legislativas otorgadas por la Constitución y el referido artículo la Legislatura del Estado se apoya en los mecanismos parlamentarios de las comisiones que como ya vimos, son el grupo de trabajo integrado por los legisladores.

El Congreso del Estado cuenta con actualmente 25 comisiones ordinarias teniendo a cargo lo relativo a la materia de su denominación (exceptuando la Gran Comisión por su naturaleza especial y la de Concertación y Prácticas Parlamentarias integradas por los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias), de conformidad con lo establecido por el Reglamento de Comisiones y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, en dicho texto jurídico igual se establece la integración de las comisiones que serán a propuesta de los Grupos Parlamentarios, contando con un Presidente, un Secretario y tres Vocales, debiendo ser Cada Diputado integrante de por lo menos 5 comisiones y una comisión como Presidente.

La Gran Comisión en materia legislativa cuenta con facultades exclusivas tales como:

“I.- Proponer la celebración de consultas populares o audiencias públicas sobre Proyectos o Iniciativas de Leyes y Decretos sometidos a la consideración de la Legislatura, sugiriendo el programa respectivo. II.- Coadyuvar en el cumplimiento de sus funciones a las Comisiones. III.- Proponer al Pleno el programa legislativo de los Períodos de Sesiones Ordinarias o Extraordinarias, jerarquizando las Iniciativas de Leyes, Decretos, Acuerdos y demás asuntos de la competencia de aquél, tomando las providencias necesarias para asegurar el estudio, 18 análisis y debate de las mismas. IV.- Dirigir, vigilar y coordinar los trabajos y acciones que coadyuven al mejoramiento legislativo del Congreso. V.- Preparar los Proyectos de Ley o Decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camarales. VI.- Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias. VII.- Desahogar las consultas respecto de la aplicación e interpretación de esta Ley, Reglamentos y prácticas y usos parlamentarios.”<sup>72</sup>

---

71 Artículo 30 Reglamento de Comisiones del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

72 Artículo 48 Inciso B Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

En materia administrativa la legislatura tiene atribuciones de solicitar comparecencias de servidores públicos, Designar, rechazar renunciaciones u otorgar licencias a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, aprobar las Cuentas Públicas de las entidades fiscalizables, aprobar las Leyes de Ingresos Municipal y Estatal y el Presupuesto de Egresos del Estado, nombrar y recibir protesta de Ley al Fiscal General del Estado y al titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y tomar protesta de Ley al Gobernador electo de la entidad.

Al interior del Congreso el órgano de elaborar las facultades administrativas que tengan como fin coadyuvar al trabajo parlamentario es la Gran Comisión, recayendo en esta las siguientes atribuciones:

“I.- Designar y remover a los Titulares de las Dependencias del Poder Legislativo, a moción de cualquier miembro de ella, con plena justificación y por votación de la mayoría simple de sus miembros. Fracción reformada y publicada en el Periódico Oficial del Estado el día 8 de Julio de 2016 II.- Nombrar y remover, por conducto de la Oficialía Mayor, a los demás empleados de las Dependencias del Poder Legislativo. III.- Proponer el Proyecto del Presupuesto de Egresos Anual del Poder Legislativo. IV.- Ejercer, vigilar y controlar el Presupuesto Anual de Egresos y administrar y ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Poder Legislativo. V.- Proveer a través de la Oficialía Mayor lo necesario para el trabajo de las Comisiones. VI.- Vigilar las funciones de las Dependencias del Poder Legislativo. VII.- Dirigir, vigilar y coordinar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones del Congreso. VIII.- Las demás que le confieran otros ordenamientos legales.”<sup>73</sup>

Todos los anteriores nombramientos se realizarán a propuesta del Presidente aprobado por la mayoría de los integrantes de la Gran Comisión.

En lo concerniente de los alcances de las facultades en materia jurisdiccional la H. Legislatura puede realizar los procedimientos de: juicio político, declaración de procedencia y desaparición de los municipios

En cuanto al juicio político la legislatura conocerá de los casos de responsabilidad política de los servidores públicos referidos en la fracción I del Artículo 170 de la Constitución Política del Estado, conforme a lo dispuesto en el Título Octavo de la propia Constitución y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. También conocerá por medio de este procedimiento de las declaratorias que remita el Congreso de la Unión. Hecha la denuncia será la Comisión de Justicia que deberá ratificar que cuenta con los requisitos de procedibilidad, una vez esto será turnada el pleno donde se integrará una Comisión

---

73 Artículo 48 inciso C Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo

instructora integrada por tres Diputados, que deberán analizar el fondo del asunto para encontrar la responsabilidad del servidor público en la probable falta administrativa.

En lo que se refiere a la Declaratoria de Procedencia la legislatura tendrá conocimiento previo cumplimiento de los requisitos legales para el ejercicio de la acción penal, de las denuncias o querellas de los particulares o requerimientos del Ministerio Público, a fin de que pueda procederse por la vía penal en contra de los servidores públicos a que se refiere el Artículo 170 Fracción II de la Constitución Política del Estado, como lo norma el artículo 155 de la Ley Orgánica, también teniendo conocimiento de las declaratorias de procedencia emitidas por cualquiera de las cámaras que integran el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Emitida la Declaratoria de Procedencia de la acusación, el servidor público quedará separado de su cargo el servidor público, quedando a disposición de la autoridad competente para el ejercicio de la acción penal.<sup>74</sup>

La Legislatura tendrá facultades de dirimir las controversias suscitadas entre municipios de la Entidad y esta tiene la facultad de conocer sobre la suspensión y desaparición de los Ayuntamientos y suspensión y revocación del mandato de los miembros de éstos, conforme el procedimiento previsto en la Ley Orgánica Municipal, tal como norma el artículo 158 de su Ley Orgánica.

## **2.2 Obligación del Poder Legislativo de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.**

A raíz de la gran reforma en materia de derechos humanos inmerso dentro del mismo artículo 1º del texto constitucional en su párrafo tercero el cual fue adicionado en dicho momento procesal de suma importancia para la nación se encuentra la obligación de todas las autoridades de garantizar los derechos humanos al normar:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”<sup>75</sup>

Por consecuencia al tratarse de un órgano político y de dirección de gobierno el cual ejerce poder sobre el desarrollo y curso de un Estado, ejecutando facultades legislativas, administrativas

---

74 Artículo 157 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

75 Artículo 1º Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

y jurisdiccionales, el Poder Legislativo es constituido como una representación de mayorías y minorías producto de la voluntad democrática del pueblo. Esto a su vez lo convierte en una autoridad emanada de la división de poderes que reconoce nuestro mismo texto constitucional y es este mismo texto constitucional que consagra la protección de derechos humanos desde el órgano facultativo de creación de ordenamientos jurídicos, los cuales en todo momento deben anteponer la protección más amplia de los derechos humanos por encima de intereses políticos o de agenda gubernamental.

## **Capítulo III. Marco de Derecho Comparado.**

### **3.1 Control Constitucional previo. El caso Francés.**

Hablar del respeto a los derechos humanos y protección de la constitucionalidad, remonta sus orígenes a la necesidad de creación de un órgano jurisdiccional que actué como tercero, entre los conflictos suscitados entre Constitución y normas que dependan de ella.

La correcta defensa de la constitución y de los principios históricos y de identidad que dieron origen a ella, se deben realizar a través de la Justicia Constitucional, limitando el poder del gobierno y creando nuevos mecanismos institucionales que permitan con ellos efectuar procedimientos constitucionales que controlen el poder político, ya que el principio de supremacía constitucional no tuviese aplicación real significativa si no se garantiza su efectividad contra conflictos suscitados por la emisión de una norma que vaya en contra de lo ya previsto por el texto constitucional.

Un proceso de muchos años en tierras Francesas, tierras de donde emanan las principales libertades civiles con el inicio del movimiento bélico revolucionario de 1789, llevó a la hoy positivización de la Constitución permitiendo un verdadero sistema de justicia constitucional, instituyendo el “Control Previo de Constitucionalidad” cuya máxima finalidad fue lograr la consecución del triunfo de la justicia constitucional mediante la eliminación paulatina de aquellas normas que contradicen al texto fundamental bajo los principios de: ordenar las cuestiones jurídico constitucionales, reafirmar las bases de la existencia del sistema político a través de del fortalecimiento del Estado de Derecho y la dignidad de la persona humana lo que permita pugnar por el imperio de derecho, tomando como motivación expresa de sus decisiones los más altos valores.

#### **3.1.1 Orígenes del Control Previo de Constitucionalidad en Francia.**

En los albores del siglo XVIII corrían por toda Europa las corrientes del iluminismo revolucionario que veía en pensadores de la talla de Montesquieu y de Rousseau a sus principales exponentes gracias a los triunfos de los postulados de la división de poderes y la tutela de libertades garantizadas en la misma Constitución. Sin embargo la vía francesa de control de constitucionalidad donde ponderaba el poder político sobre las libertades previamente adquiridas por la revolución francesa era ineficiente. Había la imperiosa necesidad de la existencia de un mecanismo de control que no fuese ejercida por los jueces ya que existía sobre

ellos un aura de desconfianza, la cual era motivada por la inferencia de los jueces en las competencias de otros poderes, esto con anterioridad a la revolución; este control debía ser ejercitado por el mismo poder legislativo, el cual gracias a la ideología europea de esa época se necesitaba legitimar como un órgano que representase la voluntad popular, o en su caso órganos que actuaran durante el mismo procedimiento legislativo, con carácter preventivo, que fuesen capaces de lograr que el acto de control adquiriese la naturaleza y esencia de la ley para su reparación.<sup>76</sup>

Fue así como en 1799 surge en Francia el control previo, con la finalidad de fungir como un sistema de control político, donde el Senado Constitucional inspirado en los principios y postulados de Syeyés asumía las facultades de tutela y preservación constitucional, con la finalidad de ejercer y controlar el orden constitucional de tal manera que los poderes del Estado, el marco normativo y las disposiciones emanados de ellos se sometieran al poder constitucional bajo la amenaza de ser nulas en caso de ser contradictorias a ellas y se cayera en el principio de violación.

En 1852, ya con un nuevo texto constitucional, ninguna ley se podía promulgar sin la aprobación del Senado ya que se vuelve a incorporar la facultad senatorial de asumir funciones de preservación y tutela constitucional la cual era ejercida a instancias gubernamentales a favor de los ciudadanos, las cuales tenían por objeto el análisis profundo y riguroso de las leyes previas a su entrada en vigor, esto con la finalidad de constatar y verificar si adolecían o caían en principios de vulneración de la Constitución.

Posteriormente en la Constitución francesa de 1946 por primera vez se establecían las bases de lo que por funciones daba la impresión de ser un Tribunal Constitucional, bautizado como el Comité constitutionnel, este organismo fue una composición política, en el cual se encontraba en la cúspide el Presidente de la República y que contaba con la presencia de los presidentes de las dos ramas del Parlamento, junto con otros siete integrantes elegidos por la Asamblea Nacional electos al inicio de las sesiones anuales, contando con representación proporcional de los grupos, y por tres integrantes elegidos de la misma forma por el Consejo de la República.<sup>77</sup>

Este comité constitucional cumplía con la función del estudio, análisis y posterior veredicto acerca de la constitucionalidad de las leyes votadas por la Asamblea Nacional, todo este procedimiento a petición conjunta del Presidente de la República y del Presidente del Consejo de la República, mediante previa autorización de la mayoría absoluta de este último consejo. De ser fallida la conciliación entre ambas asambleas,

---

76 López Diego, Massó Marcos & Pegoraro Lucio. (2000). *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*. España: Tirant lo blanch. p.411.

77 López Diego, Op Cit. p.411

dicho comité tenía la facultad de reenviar el proyecto de ley a la Asamblea Nacional debiendo proceder la revisión constitucional.

Este organismo ha ido evolucionando paulatinamente a lo largo de la V república la cual da inicio con la constitución francesa de 1958, en la que nuevamente se mantuvo su facultad de mantener la supremacía constitucional frente a cuerpos normativos secundarios.

La integración del “Consejo Constitucional” paso a ser de nueve miembros alargando su permanencia en el cargo a nueve años, esto con la finalidad de asegurar cierta independencia y autonomía del órgano que se encarga de juzgar las leyes, aunque el origen de sus miembros actualmente sea de carácter preponderantemente político. Sus miembros son electos por decisión de los rectores del poder ejecutivo y legislativo siendo así que tres miembros son nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado.<sup>78</sup> La elección de dichos miembros no se ve condicionada por cláusulas de inelegibilidad de algún tipo, ni por antecedentes previos, solo basta contar con el completo disfrute de los derechos civiles y políticos, siendo el régimen de incompatibilidad menos riguroso que en otros ordenamientos.

El Conseil Constitutionnel, tiene las facultades de vigilar la legalidad y veracidad de las elecciones presidenciales y el referéndum, emitir su opinión acerca de la asunción de poderes excepcionales por parte del Presidente. De igual forma, es de su competencia llevar el control preventivo obligatorio de leyes orgánicas y de los reglamentos parlamentarios y el control facultativos de las leyes y tratados.<sup>79</sup>

Las normas sometidas a su control son estrictamente de carácter preventivo y nunca se tendrá como una opción el sistema represivo a posteriori. En sus inicios solo se podía promover la revisión constitucional por parte del Presidente de la República, el Primer Ministro, y el Presidente de las dos ramas del Parlamento, que rara vez encontraba motivo para paralizar el proceso de nacimiento de una ley.

Fue hasta 1974 cuando se faculta para acudir al Conseil a sesenta diputados o sesenta senadores, priorizando el principio de minorías parlamentarias, lo que propició un crecimiento exponencial y refuerzo democrático cuantitativa y cualitativamente del control de constitucionalidad.

Uno de los cambios mas sustanciales dentro del llamado “consejo constitucional francés”, fue la introducción en 1971 del “bloc de constitutionnalité” en el que tomaba como medidas de comparación el preámbulo

78 López Diego, Op Cit. p. 412

79 Ídem.p.412

de la Constitución en donde se contempla la declaración de derechos y libertades individuales emanados de la Revolución Francesa de 1789, junto con los principios fundamentales de las leyes de la República, esto permitió que el Conseil Constitutionnel se transformará en juez pleno de la constitucionalidad de las leyes respecto a la violación de los derechos y libertades.<sup>80</sup>

El Presidente del Conseil Constitutionnel es nombrado por el Presidente de la República, surgido normalmente de los miembros que el mismo propuso para integrar el Conseil.

El carácter exclusivamente preventivo se ejerce sobre aquellas decisiones legislativas que aun no son sometidas a prueba de interpretación es lo que caracteriza al modelo de justicia constitucional francés lo que lo convierte en un prototipo de control de la constitucionalidad.

El Consejo Constitucional francés paulatinamente ha ido evolucionando del modelo kelseniano, de ostentarse como un legislador que paraliza el proceso legislativo a través del estricto apego constitucional a un órgano coadyuvante de la técnica parlamentaria que participa en el gobernabilidad política del Estado, mediante dos instrumentos de justicia constitucional la *conformité sous réserve* y el control a doble *détente*. El primero utilizado por jurisdicciones europeas en los últimos años en lugar de declarar la constitucionalidad o no de un de una norma, adopta una solución intermedia proveyendo medidas cautelares como:

- a) Interpretar la norma conforme a la Constitución de tal modo que no se interprete de una forma que podría ser inconstitucional;
- b) Realizar un trabajo de complemento a la ley, en la cual se integren consideraciones que el legislador haya omitido que se consideren vitales para fundamentar su constitucionalidad;
- c) Establecer parámetros en los operadores políticos sobre la aplicación de la ley, de tal forma que su aplicación no resulte inconstitucional; y
- d) Neutralizar la ley, no declararla inconstitucional, pero privándola de efectos jurídicos.<sup>81</sup>

Mientras que el *Controle a double détente*, incluye dentro de la declaración de inconstitucionalidad, indicaciones sobre como debe ser completada o reestructurada para que pueda estar alineada conforme a lo establecido por la Constitución y declarada constitucional en una segunda discusión.<sup>82</sup>

---

80      López Diego, Op Cit. p413.

81      Basteira, D. (sin fecha).*El control previo de instrumentos internacionales como proceso constitucional*. España: (s.n).p.14.

82      Ídem.p.15.

### 3.1.2 Control Político de las leyes.

Paralelamente a la justicia constitucional ejercida por el Control de Constitucionalidad, han existido y todavía en nuestros días subsisten formas anómalas e históricamente repudiadas del control de leyes.

En los países que se han caracterizado por un sistema socialista se antepone el sistema de la unidad del poder estatal de Di Ruffia, a la teoría y postulados de la división de poderes de Montesquieu, frenando así, la introducción de un verdadero control jurisdiccional de la constitucionalidad. En los países del bloque soviético se rechazaron contundentemente las actuaciones de un verdadero tribunal constitucional, por considerarse contradictorio al orden histórico e ideológico de los principios bajo los que se sustentaban las instituciones.

En algunos países resultó compatible el modelo socialista con un sistema de vigilancia Constitucional de las leyes, otorgado al Parlamento o a la Asamblea, teniendo en Rumania 1965, China 1968, Cuba 1977 y la República Democrática Alemana 1968 en los principales exponentes, adicionalmente encontramos países donde el ejercicio del Control Constitucional solo fue conferido a un tribunal en casos esporádicos como en Polonia en 1982.

Actualmente muchos Estados, han mostrado su completo rechazo a la forma de Estado Socialista y han acogido un sistema democrático liberal, esto ha contribuido a la formación de mecanismos más justos, completos y democráticos de Control de Constitucionalidad de las leyes, por lo que muchos de estos Controles obsoletos ahora forman parte de la Historia del Derecho, no obstante actualmente en Rusa, su Constitución otorga al Presidente la facultad de anular los decretos y las ordenanzas del Gobierno de la Federación Rusa que vayan en contra de la Constitución, leyes, y a los edictos Presidenciales.<sup>83</sup>

Otra de las formas de control político constitucional recae en las facultades del Jefe de Estado de atribuciones de control a la Constitución, que muchas veces converge con diferentes tipos de controles como el Parlamento. Actualmente sobre ningún Jefe de Estado de un País con un sistema democrático-liberal recae la facultad de defensa de la Constitución de leyes u actos contrarios a ella.

Casi en todo el Orden Mundial el Jefe de Estado cumple con la función de contribuir a la salvaguardia de la Constitución en auxilio del Tribunal Constitucional o para solicitar un veredicto o dictamen sobre la constitucionalidad de una ley o un acto, otra forma adicional de que el Ejecutivo coadyuve a la constitucionalidad

83 López Diego, Op. Cit.p.414.

es utilizando la figura del reenvío al Parlamento para su deliberación legislativa, lo cual puede incluir una sanción, una promulgación, o en su caso después de una larga deliberación de las Cámaras, un veto presidencial, figura reconocida en varias Constituciones a nivel mundial.

### **3.2 Consecuencias del Control Constitucional previo.**

El Control Constitucional francés legó al mundo un prototipo de verdadera defensa constitucional a través de un instrumento no político establecido por la misma norma suprema con el fin de mantener el equilibrio en la convergencia de todos los poderes del Estado, respetando en todo momento los derechos fundamentales inmersos dentro del mismo texto constitucional. El control previo establece los mecanismos preventivos a priori para evitar la inconstitucionalidad de la ley cuando esta está en vigor.

A través de distintos mecanismos ya sea presidencialistas, legislativos o mediante un Tribunal Constitucional, se busca evitar el abuso del poder por parte de las autoridades que conforman la estructura orgánica del Estado, el equilibrio entre la norma suprema y las leyes ordinarias y por supuesto hacer valer los derechos de los ciudadanos en situaciones que se atenten contra su dignidad.

Si bien, es entendible que pueda existir un conflicto de intereses entre la jurisdicción constitucional frente a la decisión política, la legitimidad de la justicia constitucional deberá prevalecer derivado de que es precisamente ahí donde se encuentra el origen y el fin del Estado de Derecho y naturalmente el poder político debe su sometimiento al derecho.

## **Capítulo IV. Modificación del Proceso Legislativo para el Control Previo de la Constitucionalidad-Convencionalidad de las normas aprobadas por la H. Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo.**

### **4.1 Proceso Legislativo en el Estado de Quintana Roo.**

El proceso legislativo lo podemos definir como una serie de pasos sistemáticos adoptados por los órganos de gobierno, facultados por la Constitución con atribuciones normativas cuyo propósito es el de concebir leyes o decretos, adicionando o derogando ordenamientos jurídicos heterónomos, abstractos, coercibles e impersonales. Es un proceso cognoscitivo mediante el cual se busca el conocimiento de una materia para crear y modificar la norma jurídica, atribución con la que cuentan los cuerpos colegiados a los que les fue confiado el Poder Legislativo.<sup>84</sup>

El proceso legislativo otorga seguridad de hacer operante la responsabilidad otorgada a los órganos que componen el Poder Legislativo, evitando así los abusos en los actos de autoridad, favoreciendo un sistema de pesos y contrapesos, y supervisión y vigilancia del mismo poder legislativo respecto de los otros poderes que conforman la Federación y previstos por la Constitución.

Las normas que rigen al proceso legislativo existen bajo la condición de evitar improvisaciones, precipitaciones e imposiciones en el control organizacional de los órganos parlamentarios. Estas normas son de observancia obligatoria y permanente, su propósito es cumplir con diversos fines desde permitir la actuación responsable de los legisladores considerando el interés general con autonomía de los factores reales del poder y la ciudadanía hasta dotar de seguridad a los ciudadanos y evitar que se legisle irresponsablemente, adoptado decisiones precipitadas.<sup>85</sup>

En México en el ámbito Federal, el Proceso Legislativo se encuentra normado en su forma ordinaria; es decir el encargado de reformar leyes generales, ordenamientos jurídicos secundarios y reglamentos que sean competencia de análisis, discusión, y aprobación de ambas Cámaras que componen el Congreso General, en el artículo 72 Constitucional.<sup>86</sup>

---

84 Camacho, José Luis. Op. Cit.142.

85 Arteaga Elisur. Op. Cit.p.85.

86 Camacho, José Luis. Op. Cit.p.59.

Al ser 32 Estados los que integran la Federación cada uno en el ámbito de sus facultades y autonomía otorgada por la Constitución Federal tendrá la capacidad de autogobernarse por lo que el artículo 116 del texto constitucional señala establece las bases del Poder Legislativo local “El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.”<sup>87</sup>

En el Estado de Quintana Roo el Proceso Legislativo se encuentra normado en el artículo 106 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado en virtud del mandato del artículo 68 y 69 de la Constitución Política del Estado, en el cual se nombra a los actores capaces de poner a andar el proceso legislativo a través de una iniciativa y facultado a la Ley Orgánica para poder darle el trámite conducente:

“ARTÍCULO 68. El derecho de iniciar leyes y decretos compete: I.- Al Gobernador del Estado. II.- A los diputados de la Legislatura. III.- A los Ayuntamientos. IV.- A los ciudadanos quintanarroenses, en los términos que señale la Ley respectiva. V.- Al Tribunal Superior de Justicia del Estado, en materia de legislación civil, penal, familiar, procesal de estas materias y en la legislación relativa a la organización y administración de justicia.”<sup>88</sup>

“ARTÍCULO 69. Las iniciativas se sujetarán al trámite señalado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y en el Reglamento Interior de la Legislatura.”<sup>89</sup>

“La iniciativa es el documento o instrumento jurídico mediante el cual inicia el proceso legislativo.”<sup>90</sup> Esta es un documento de proyecto de ley o decreto y en términos parlamentaristas, son propuestas realizadas por los servidores públicos facultados con el propósito de agregar, reformar, derogar algunas leyes u ordenamientos vigentes para ajustarlos a las nuevas realidades sociales.

La iniciativa deberá ser presentada ante la Oficialía de Partes del Congreso por escrito, clara y precisa, conteniendo el nombre de la Ley, una exposición de motivos y el contenido expuesto, pudiéndose presentar con subdivisiones en títulos, capítulos o libros para su mejor presentación. Deberán estar fechadas y con nombre y firma del autor, para posteriormente pasar al Pleno.

Una vez en el Pleno, se le dará lectura a la iniciativa, si en la primera lectura no se lograse una total comprensión de la misma, el autor podrá ser llamado a comparecer en las comisiones, si quien la manda es el Ejecutivo podrán ser llamados los Secretarios del Despacho o los Titulares de los organismos públicos

87 Artículo 116 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

88 Artículo 68 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

89 Artículo 69 de la Constitución Para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

90 Camacho, José Luis. Op. Cit.p.145.

cuyas funciones estén relacionada con la iniciativa para dar un mejor entendimiento. De no haber observaciones, la iniciativa pasará a la Comisión o Comisiones que sea señalada por el Presidente de la Mesa Directiva para su estudio, análisis y posterior dictamen.

En los casos de urgencia u obvia resolución decidido por mayoría calificada de los votos de los Diputados presentes, se puede proceder a la discusión obviando su lectura. Todo lo anterior regulado y normado por el Capítulo I “ De la Iniciación y Formación de Leyes” del Título Décimo denominado “Del Proceso Legislativo” de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Posteriormente al ser turnada a las Comisiones, la elaboración del Dictamen se encuentra normado por el Capítulo II “Del Dictamen” de referido título de la Ley. La iniciativa será estudiada y analizada por los integrantes de la Comisión si la iniciativa fue enviada a dos o más comisiones éstas trabajaran unidas emitiendo un solo dictamen; este deberá contener las firmas de todos los diputados presentes.

Una vez emitido el dictamen por la comisión encargada de realizarlo, se presentará ante el Pleno para el Debate correspondiente, donde los demás Diputados integrantes de la legislatura podrán abonar a los trabajos realizados por las comisiones correspondientes y otorgar su punto de vista, haciendo uso de la voz desde su curul o de la tribuna, los debates son regidos por el Capítulo III “Del Debate” y por el Reglamento Interno del Poder Legislativo, sentando los parámetros de cordialidad, respeto y pluralidad de ideas que deben regir en todo momento las discusiones en el pleno, señalando las sanciones que pueden ser acreedores aquellos Diputados o presentes que irrumpen el orden que debe imperar en el recinto.

La votación es la forma en que los Diputados de la Legislatura emiten su decisión a favor o en contra de un asunto determinado, estas pueden ser de tres tipos tal como lo señala el artículo 129 del Capítulo IV del Título Décimo “De la Votación” y el artículo 93 del Reglamento Interior del Poder Legislativo:

“I.- Nominales. Son aquellas que permiten identificar el nombre del diputado y el sentido de su voto en un periodo considerable de tiempo. Para estos efectos se implementará el Sistema de Asistencia Legislativa y Votación Electrónica mediante el uso de tabletas electrónicas en la que los legisladores pulsan un icono que les permite expresar su determinación a favor o en contra, visualizándose en un tablero electrónico los resultados de cada una de las votaciones. II.- Económicas. Son aquellas en las que de manera inmediata y simultánea los diputados manifiestan a mano alzada el sentido de su voto, sin ser necesario que se identifiquen. III.- Secretas. Son las que se realizan mediante cédulas que no permiten identificar el nombre del diputado ni el sentido de su voto y deberán ser depositadas de manera personal por cada diputado en una

urna destinada para estos efectos. En aquellos casos en los que el Sistema de Asistencia Legislativa y Votación Electrónica no estuviere disponible, las determinaciones de la Legislatura serán realizadas de manera convencional, entendiéndose ésta en el caso de las votaciones nominativas como aquellas que empiezan por el lado derecho del Presidente de la Mesa Directiva y en la cual el Diputado se pondrá de pie dirá en voz alta su apellido y el sentido de su voto.”<sup>91</sup>

Toda vez que el proyecto de ley o decreto fue suficientemente discutido pasará a ser votado en lo general y en lo particular, si no fuese aprobado en lo particular se pondrá a consideración del Pleno si vuelve o no a la Comisión o Comisiones que dictaminaron. Si la votación fuese en sentido negativo se tendrá por desechada.

La votación puede ser a favor o en contra, sin la posibilidad de abstenerse a menos que un Diputado se encuentre impedido legalmente para conocer del asunto de que se trate, por lo que tendrá que excusarse.

Posteriormente cerrado el debate de los artículos en lo particular, se procederá a la votación si no se aprobase un artículo se reservará para que junto con los demás que tampoco fueron aprobados, regresen a la Comisión o Comisiones respectivas para formular el dictamen de acuerdo con lo discutido por el Pleno.

Las disposiciones de un proyecto de ley o de decreto que sean declaradas aprobadas, serán turnadas a la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria para la elaboración de la Minuta, corregida conforme al buen uso del lenguaje y con la claridad que amerite para su interpretación sin que se altere su contenido esencial, como lo estipula el Artículo 133 de la Ley Orgánica.

Una vez devuelta la minuta y después de haberse leído o dispensado en su caso se procederá a la expedición de la Ley o decreto bajo los lineamientos establecidos por el artículo 134 de la Ley Orgánica:

“ARTÍCULO 134. Habiéndose dado lectura a la Minuta de Ley o Decreto, o dispensado en su caso de tal trámite, se expedirá la Ley o Decreto correspondiente, debidamente autorizados por las firmas del Presidente y Secretario de la Mesa Directiva y con el sello de la Legislatura, bajo la siguiente fórmula: “La (aquí el número de la Legislatura que corresponda) Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Declara: (Nombre y a continuación el texto aprobado de la Ley o Decreto). Cuando se trate de una Declaratoria se usará la misma fórmula con las modificaciones de mencionar el Artículo de la Constitución en que se funda y la palabra Declara en lugar de “Declara.” Cuando el Decreto que expida la Legislatura carezca de

---

91 Artículo 129 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

los atributos de una Ley, se encuentre dirigido a un particular o se refiera a una situación jurídica concreta, la fórmula deberá contener los fundamentos y motivos legales que justifiquen la emisión de tal Decreto.”<sup>92</sup> Posteriormente, las Leyes y Decretos de la Legislatura serán enviadas al Ejecutivo para que haga sus observaciones o proceda a su publicación en términos del Artículo 135 y 136 de la Ley antes referida.

“ARTÍCULO 135. Las Leyes y Decretos de la Legislatura se enviarán al Ejecutivo para que se hagan las observaciones pertinentes o proceda a su publicación. Las Declaratorias se enviarán al Ejecutivo para el único efecto de su publicación. Lo anterior se observará en la expedición de Decretos o resoluciones que únicamente afecten la organización interna del Congreso del Estado.”<sup>93</sup>

ARTÍCULO 136. Las observaciones hechas por el Ejecutivo a un Proyecto de Ley, en términos del Artículo 70 de la Constitución Política del Estado, al volver a la Legislatura pasarán a la Comisión que dictaminó, la que emitirá nuevo dictamen que presentará a la Legislatura, pero solamente se discutirán y votarán en lo particular los Artículos con observaciones del Ejecutivo y los Artículos con modificaciones o adiciones que hiciere la Legislatura, observándose en todo caso, lo dispuesto por el Artículo 71 de la Constitución Política del Estado.”<sup>94</sup>

Habiendo transcurrido el proceso de la presentación de la iniciativa y una vez votada para su promulgación, se procederá a la posterior publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo donde se respetará el tiempo estipulado por la misma Ley promulgada para su entrada en vigor. Al periodo de tiempo que transcurre entre la publicación de una norma y su entrada en vigencia se denomina “vacatio legis”, esta figura permite que los ciudadanos tengan conocimiento de la norma recién promulgada y se permita su adaptación.<sup>95</sup> La iniciación de la vigencia es el momento exacto en el que la ley o decreto empieza a surtir efectos con carácter de obligatorio. La iniciación de la vigencia puede ser de manera sucesiva; en donde la ley o decreto surte sus efectos un día después de su publicación, establecido de manera común en la práctica parlamentaria de la Legislatura Quintanarroense, o de manera sincrónica donde se estipula una fecha específica por los Diputados.

Con esto se da por concluido el Proceso Legislativo que conlleva después a la aplicación de las leyes y decretos.

---

92 Artículo 134 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

93 Artículo 135 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

94 Artículo 136 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

95 Camacho, José Luis. Op. Cit.p.159.

## **4.2 Propuesta de Reforma a la Ley Orgánica y al Reglamento de Comisiones del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo para que en el ámbito de sus facultades ejecute el Control Previo de la Constitucionalidad-Convencionalidad.**

Las normas que rigen el proceso legislativo deben seguirse de manera categórica para asegurar el cumplimiento de la naturaleza y las funciones atribuidas por la Constitución y las Leyes que rigen en la materia.

No puede quedar al criterio de los Legisladores su aplicabilidad ; ya que además de servir como una garantía para que el ciudadano confíe en el actuar de sus representantes, una violación en el procedimiento podría desencadenar en una violación de Derechos Humanos

En teoría después de un profundo análisis se puede observar que el Procedimiento Legislativo de la Legislatura del H. Congreso del Estado cumple a cabalidad con los principios de la Técnica Parlamentaria, equiparables a los que rigen al Congreso General, sin embargo, muchas veces en el procedimiento de la Legislatura por mandato del Ejecutivo, anteposición de intereses personales, o leyes a modo para beneficiar a un sector de la ciudadanía, se descuida el Proceso Legislativo en su etapa de debate análisis y discusión, emitiendo leyes o decretos al vapor que desde un principio vulneran los derechos humanos, ya entrados en vigor estas leyes emanadas de la Legislatura sufren acciones de inconstitucionalidad o recomendaciones de organismos protectores de Derechos Humanos por los actos cometidos, dejando en evidencia la falta de oficio parlamentario en nuestros legisladores y la endeble autonomía e independencia que existe entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El Control Constitucional Previo, ha demostrado en Francia y en algunos Parlamentos Europeos fungir como un órgano preventivo garante de la Constitución y protector de las libertades individuales y derechos humanos, y al ser nuestro Derecho influenciado mayoritariamente por el Derecho Francés puede existir la posibilidad de importar y adaptar ciertos instrumentos de Justicia Constitucional que representen un mecanismo auxiliar al Proceso Legislativo.

Derivado de lo anterior, sustentando por lo vertido en Capítulos anteriores y ante la imperante necesidad de contar con un mecanismo al interior de la legislatura que sea respetuoso y acate lo normado por la Constitución y los Tratados Internacionales signados por el Estado Mexicano en materia de Derechos Humanos, se propone la modificación utilizando todo el rigor principios del Proceso Legislativo a la Ley Orgánica y al Reglamento de Comisiones del Poder Legislativo para constituir la “Comisión de Control Previo de Constitucionalidad-Convencionalidad.

En lo referente en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo se propone la modificación de los artículos 35 y 36 quedando de la siguiente forma:

**“ARTÍCULO 35.** Las Comisiones Ordinarias serán:

...

25.- Comisión de Defensa de los Límites de Quintana Roo y Asuntos Fronterizos.

26.- Comisión de Concertación y Prácticas Parlamentarias.”

**“27.- Comisión de Control Previo de Constitucionalidad-Convencionalidad.”**

Con esto se permitiría la creación de la Comisión de Control Previo de Constitucionalidad Convencionalidad, para determinar sus integrantes se observaría la modificación del artículo 36 párrafo primero del mismo ordenamiento:

**“ARTÍCULO 36.** Las Comisiones Ordinarias se integrarán por regla general con cinco Diputados designados por acuerdo del Pleno de la Legislatura, con excepción de la Comisión de Concertación y Prácticas Parlamentarias que se integrará por el Representante o Coordinador de cada uno de los Grupos Parlamentarios y con los Diputados Independientes de la Legislatura; **y la Comisión de Control Previo de Constitucionalidad-Convencionalidad que se integrará con los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias, el Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales quien fungirá como Secretario y el Presidente de la Gran Comisión quien fungirá como Presidente de la Comisión,** y sus funciones serán exclusivamente las que le confiera el Reglamento de esta Ley...”

El método de integración de la recién creada Comisión, es favorece la pluralidad de opiniones e ideologías que convergen al interior del Congreso del Estado, permitiéndola llegar a consensos de manera democrática que encaminen el desarrollo de sus fines y objetivos.

Una vez definida la conformación de la recién creada Comisión es necesaria dotarla de facultades y principios que deberá salvaguardar, bajo los preceptos que en un marco de derecho comparado se busca que esta Comisión en su esencia funja como una especie de *Conseil Constitutionnel* de la V República Francesa.

Conforme a lo anterior se modificará el lineamiento interno del Congreso del Estado encargado de dotar de facultades a las Comisiones Ordinarias de la Legislatura “El Reglamento de Comisiones del Poder Legislativo de Quintana Roo.” Se propone la adición de un artículo inmediatamente después del Artículo 30; lo que

obligaría recorrer de manera correlativa y progresiva el resto de los artículos, siendo este nuevo numeral nombrado Artículo 31 normando:

**“Artículo 31. Corresponde a la Comisión de Control Previo de Constitucionalidad-Convencionalidad:**

**I.- El estudio y análisis del Proyecto de Ley o decreto que sea turnado por el Pleno para la armonización con los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos; de los cuales el Estado Mexicano sea parte y que el contenido del proyecto no contravenga lo establecido por la Constitución del Estado o la Constitución Federal.**

**II.- Perfeccionar el Proyecto de Ley o decreto en materia de Justicia Constitucional en caso que se haya omitido principios inherentes a esta sin alterar su contenido esencial en lo más mínimo.**

**III.- Devolver a las Comisiones de origen aquellos Proyectos de Ley o decreto que atenten y vulnere lo establecido por la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, para su corrección.**

**IV.- Emitir un Dictamen sobre la Constitucionalidad-Convencionalidad del Proyecto de Ley o decreto; así como las medidas interpretativas de este que conlleven al respeto Constitucional y de los ; Derechos Humanos.**

**V.- Las demás medidas necesarias para garantizar que el Proyecto de Ley o decreto salvaguarde lo establecido por la Constitución y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos.”**

Toda vez que se le ha dotado de facultades al interior de la Legislatura, para que la recién creada Comisión de Control Previo de Constitucionalidad-Convencionalidad surta todos sus efectos y cumpla con el desarrollo de sus fines dentro del Proceso Legislativo de la H. Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, es necesaria su completa integración a este último, por lo que se reformaría el Artículo 133 del Capítulo IV del Título Décimo de la ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo el cual indica el momento procesal oportuno en el que sería remitido del Pleno a la Comisión naciente la propuesta de Ley o decreto, adicionando el párrafo siguiente:

**“ARTÍCULO 133. Las disposiciones de un proyecto de ley o de decreto que sean declaradas aprobadas, se turnarán de inmediato a la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria para la elaboración de la Minuta, corregida conforme al buen uso del lenguaje y con la claridad que amerite para su inequívoca**

interpretación, **y posteriormente a la Comisión de Control Previo de Constitucionalidad-Convencionalidad para la emisión de un Dictamen que acompañará a la Minuta, el cual avale el irrestricto apego a la Constitución y el respeto a los Derechos Humanos**, sin que se altere su contenido esencial en lo más mínimo. La Minuta podrá ser dispensada de su lectura si así lo aprueba el Pleno a propuesta de algún Diputado.”

Es mediante las reformas ya antes mencionadas que se introduce un modelo de Control Previo de la Constitucionalidad-Convencionalidad de herencia Francesa a los procesos que dan vida y origen al nacimiento de nuestro ordenamiento jurídico, garantizando en todo momento fungir como un instrumento que vigile el total apego a los principios fundamentales de respeto a los derechos humanos y a lo normado por nuestra Carta Magna, representando un triunfo más en la batalla que inicio en aquel lejano 1789 buscando dignificar la vida humana y las libertades y derechos como ciudadano.

## Conclusiones.

PRIMERA: En 1789 en la Bastilla se alzaba no solo un pueblo en contra de su dictador, se levantaba miles de voluntades buscando una vida más justa, mas digna y libre del autoritarismo que representaba estar bajo el mando de un tirano donde las instituciones no se hacían valer, “La Revolución no es una cena de gala” sin darse cuenta, Francia no solo heredaba al mundo un movimiento bélico y un cambio de régimen que conlleva a un nuevo orden mundial, en ese movimiento bélico Francia heredaba al mundo, verdaderas instituciones jurídicas que buscaban proteger los derechos y libertades recién adquiridas, y que nunca se repitiera el abuso de la autoridad de las que fueron víctimas los Franceses durante el mandato de Luis XVI.

SEGUNDA: Tras una evolución paulatina de los Derechos Humanos, cada Estado ha buscado los mecanismos para hacerlos valer dentro de su territorio, desafortunadamente el Estado Mexicano ha sido incapaz de salvaguardar el respeto a los Derechos Humanos de sus ciudadanos, desapariciones forzadas, intervenciones militares, crímenes de estado, asesinatos, propiciaron que la Nación Mexicana fuera víctima de sentencias condenatorias por parte del organismo rector en materia de Derechos Humanos en América, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que lo obligaban a establecer todas las medidas necesarias para que dentro de su territorio se cumpliera con el respeto a los derechos humanos.

TERCERA: Fue en Junio de 2011 cuando las sentencias de la Corte se vieron cristalizadas en la Gran Reforma en materia de Derechos Humanos, una nueva época para el Estado Mexicano en este rubro, el cual abría su ordenamiento, interno, hasta antes del 2011 el cual colocaba a la Constitución en la cima de la pirámide jurídica a los Tratados Internacionales en la materia, quedando después de Junio de 2011 al mismo nivel de importancia regulatoria que el texto constitucional.

CUARTA: Esta reforma trajo consigo nuevos instrumentos de protección Constitucional y de Derechos, el bloque de Constitucionalidad-Convencionalidad incrustado en el Artículo 1º, núcleo de la reforma, significaba la ampliación del catálogo interno de ordenamientos jurídicos y la obligación de todos los jueces de aplicar Control Convencionalidad, cuando una norma contrastara con lo establecido por un Tratado Internacional y el Control Constitucional cuando la norma contraviniera a lo ordenado por la Constitución.

QUINTA: De igual forma el Artículo 1º introdujo los principios de Interpretación Conforme y Pro Persona, los cuales buscan otorgar la más amplia protección de sus derechos al ciudadano, aplicando la normatividad que más le favorezca para el ejercicio de sus libertades.

SEXTA: El punto culmine de dicha reforma fue la adición del párrafo tercero al Artículo 1º Constitucional, al obligar a todas las autoridades en el ámbito de su competencia a velar por los Derechos Humanos esto constituye el sustento y fundamentación de este trabajo de investigación.

SEPTIMA: Los Jueces Federales y Locales necesitan conocer toda la amalgama de instrumentos Internacionales para aplicarlos en concordancia con el ordenamiento jurídico interno.

OCTAVA: El Poder Legislativo como autoridad representa un órgano de control facultado por el principio división para evitar la concentración del poder en una sola institución y encargado de expedir las Leyes que regirán los destinos del País, dichas Leyes son dinamitadas conforme a la voluntad ciudadana representada en las Cámaras y ejecutadas de acuerdo a las nuevas realidades sociales por las que se enfrenta.

NOVENA: El sistema bicameral que compone el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ha permanecido casi sin cambios desde su implementación con la República en 1824. El Sistema Parlamentario Bicameral conformado en México por una Cámara de Diputados y otra de Senadores propicia; una repartición equitativa de las atribuciones legislativas a nivel federal y la concertación de acuerdos entre ambas Cámaras, otorgando mayor validez jurídica a los instrumentos con carácter de Ley que emanen de ellas.

DÉCIMA: Ambas Cámaras no solo ejercen funciones de carácter Legislativo sino realizan funciones diversas de naturaleza administrativa, lo que permite la conducción de su vida interna, y de carácter jurisdiccional donde paralelamente al Poder Judicial, órgano jurisdiccional por excelencia, realizan procesos en contra de servidores Públicos.

DÉCIMA PRIMERA: Al formar parte de una Federación la Constitución Federal, faculta al Estado de Quintana Roo contar con una Legislatura la cual se encargará de la elaboración de las Leyes y ordenamientos que permitan la convivencia social y armónica entre los ciudadanos. Contando con un funcionamiento similar a nivel Federal integrada por un sistema unicameral de 25 Diputados.

DÉCIMA SEGUNDA: El derecho comparado constituye una herramienta que coadyuva en la construcción de modelos democráticos mas justos y más incluyentes para la perfección del ordenamiento jurídico interno, ejemplo de esto México que tiene mucha influencia Francesa.

DÉCIMA TERCERA: Que el Control Constitucional Previo a través de la figura del *Conseil Constitutionnel*, represento para la República Francesa un perfecto contrapeso del poder ejecutivo y como un verdadero Tri-

bunal Constitucional, donde se hacía valer la voz de las minorías parlamentarias, para la evaluación sobre la constitucionalidad o no de una norma.

DÉCIMA CUARTA: El Control Previo Francés funciona como un sistema preventivo y correctivo sobre la inconstitucionalidad de las normas y sirvió de base e influencia para muchos otros Tribunales Constitucionales en el mundo.

DÉCIMA QUINTA: El Proceso Legislativo de la H. Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo guarda muchas similitudes con el proceso Federal.

DÉCIMA SEXTA: A pesar del apego al Proceso Legislativo, por omisiones de los Legisladores o por situaciones ajenas a la autonomía parlamentaria, en los últimos años se han expedido ordenamientos que atentan contra los Derechos Humanos.

DÉCIMA OCTAVA: El dotar de la facultad de un modelo de Control Constitucional Previo al Poder Legislativo del Estado garantizaría el cumplimiento de los mandatos a las Autoridades en el párrafo tercero del Artículo 1º Constitucional, promoviendo, respetando, protegiendo y garantizando los Derechos Humanos y la Constitucionalidad de los mismos en el ámbito de las atribuciones legislativas.

DÉCIMA NOVENA: La implementación de una nueva Comisión Ordinaria en el Congreso del Estado de Quintana Roo como la Comisión de Control Previo de Constitucionalidad-Convencionalidad es viable porque se apegaría al respeto del Proceso Legislativo.

VIGÉSIMA: Resulta de imperante necesidad que el Estado Mexicano y todas las autoridades en las medidas de sus facultades, diseñen los mecanismos que permitan cumplir con los preceptos y principios de la Reforma Constitucional de Junio de 2011 y abrir de una vez por todas el ordenamiento jurídico interno para armonizarlo con el Internacional, en este sentido la Comisión Ordinaria de Control Previo de Constitucionalidad-Convencionalidad del Congreso del Estado de Quintana Roo; representa la vía idónea para la modernización de los instrumentos de Justicia Constitucional con los que el Estado Mexicano cuenta, un instrumento que ha demostrado su eficacia y permitiría un acceso a la justicia constitucional al alcance de todos los ciudadanos a través de la representación de su voluntad en el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

## Fuentes de Información.

- Alfonso, J., Dienheim, B., Eraña, S. (1994). *Tópicos de Derecho Parlamentario*. México: (2ª. Ed.). México: Porrúa.
- Álvarez, C. (2016). *El Constitucionalismo ante el control de convencionalidad*. (2ª. Ed.). México: Porrúa.
- Arteaga, N. (2013). *Derecho constitucional*. (4ª. Ed.). México: Oxford.
- Basteira, D. (sin fecha). *El control previo de instrumentos internacionales como proceso constitucional*. España: (s.n).
- Camacho, V. (2016). *Derecho parlamentario mexicano*. (2ª. Ed.). México: Porrúa.
- Carbonell, M. (2015). *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*. (2ª. Ed.). México: Porrúa.
- Carbonell, M. (2016). *Marbury versus Madison*. México: Centro de estudios Carbonell.
- Cárdenas, G. (2015). *Partidos políticos y democracia*. México: Cuaderno de divulgación de la cultura democrática.
- Cervantes, B. y Wong, M. (2015). *Temas de control de constitucionalidad y convencionalidad en México*. (2ª. Ed.). México: Porrúa.
- Coaña, B. (2016). *Curso básico de amparo*. México: Centro de estudios Carbonell.
- Chávez, H. (2016). *El Derecho Parlamentario Estatal Mexicano. Análisis y propuesta de reforma*. México: Jurídicas UNAM.
- De bufala, F. (2008). *Derecho parlamentario electoral*. México: Porrúa.
- De fufala, f. (1999). *Derecho Parlamentario*. México: Oxford.
- De la mata, P. (2016). *Control de Convencionalidad de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano*. México: Tirant lo Blanch.
- Eraña, S. (2010). *Los principios parlamentarios*. México: Porrúa.
- Eraña, S. (2011). *Derecho parlamentario orgánico*. México: Porrúa.
- Eraña, S. (2013). *Derecho parlamentario orgánico*. México: Porrúa.
- Eraña, S. (2005). *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*. México: Porrúa.
- Escalante, L., López, C., Martín, A. (2016). *Derecho Parlamentario*. México: Flores.
- Ferrajoli, L. (2010). *Democracia y garantismo*. México: Trotta.
- García, M. (2011). *Introducción al estudio del derecho*. (63ª. Ed.). México: Porrúa.
- Hurtado, J. (2015). *Gobierno y democracia*. México: Cuaderno de divulgación de la cultura democrática. Jurídicas UNAM.
- Loaeza, S. (2015). *Oposición y democracia*. México: Cuaderno de divulgación de la cultura democrática.
- Lopez, G., Masso, G., Pegoraro, L. (2000). *Nuevo derecho constitucional comparado*. España: Tirant lo Blanch libros.
- Macías, R. (2007). *El caribe mexicano historia e histografía contemporánea*. México: El colegio de México
- Medina, M., Salazar, U., Vázquez, D. (2015). *Derechos Humanos y restricciones los dilemas de las justicias*. México: Porrúa.
- Nash, C. (2013). *Control de Convencionalidad de la Dogmática a la Implementación*. México: Porrúa.
- Ortiz, A. (1991). *El procedimiento legislativo federal mexicano*. México: Porrúa.
- Pérez, T. (2013). *La Creación del Estado de Quintana Roo*. (en línea). México: conaculta. Disponible en: <http://identidadesmexico.com/2013/02/de-territorio-a-estado-la-creacion-del-estado-de-quintana-roo/>. (5 de feb 2017).
- Rodríguez, Z. (2015). *Estado de derecho y democracia*. México: Cuaderno de divulgación de la cultura democrática.
- Salazar, Abaroa (2005). *Derecho Político Parlamentario: Principios, valores y fines*. México: Porrúa.
- Salazar, Abaroa. (1989). *Derecho parlamentario*. México: Jurídicas UNAM.
- Salazar, U. (2015). *Democracia y (cultura de la) legalidad*. México: Cuaderno de divulgación de la cultura democrática.
- Sandoval, U. (1994). *Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario*. México: Porrúa.
- Sempe, M. (2005). *Técnicas legislativas y desregulación*. México: Porrúa.
- Serna, de la G. (1996). *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Parlamentario*. México: Jurídicas UNAM.
- Valtierra, Q. y García, C. (2013). *Derecho Parlamentario y Técnica legislativa en México*.
- Vázquez, V. (2016). *Democracia, populismo y elitismo*. México: Cuaderno de divulgación de la cultura democrática.
- Villanueva, E. (1995). *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*. (4ª. Ed.). México: Porrúa.