

## ANEXO 1 bis.

**DECRETO POR EL QUE SE  
REFORMAN LOS ARTÍCULOS 41, 54, 56,  
60, 63, 74 Y 100 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS**

(Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*  
el 3 de septiembre de 1993.)

**Artículo Primero.** Se modifica el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la adición de su párrafo sexto; los actuales párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno se recorren en su orden para quedar como párrafos séptimos, octavo, noveno y décimo; se modifican y se recorren en su orden el actual párrafo décimo para quedar como párrafo decimoprimeros; se deroga el actual párrafo decimoprimeros y se adicionan los párrafos decimosegundo, decimotercero, decimocuarto, decimoquinto, decimosexto y decimoséptimo; se recorren el actual párrafo decimosegundo para quedar como párrafo decimoctavo; y se adicionan los párrafos decimonoveno y vigésimo.

**Artículo Segundo.** Se reforman y adicionan los artículos 54, 56, 60 63, 74 fracción I, y 100.

**TRANSITORIOS**

**Artículo Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

**Artículo Segundo.** Permanecerá en sus cargos los actuales Magistrados del Tribunal Federal Electoral electos por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, según Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de octubre de 1990.

**Artículo Tercero.** En la elección federal de 1994 se elegirán, para cada Estado y el Distrito Federal, dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría a las Legislaturas LVI y LVII del Congreso de la Unión, quienes durarán en funciones del 1º de noviembre de 1994 a la



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

fecha del término del ejercicio de la última legislatura citada. Para esta elección, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos en cada entidad federativa.

En la elección federal de 1997, se elegirá a la Legislatura LVII un senador por cada Estado y el Distrito Federal, según el principio de mayoría relativa, quien durará en funciones del 1º de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura. Para esta elección, los partidos políticos deberán registrar una lista con una fórmula de candidatos en cada entidad federativa.

**Artículo Cuarto.** Los diputados federales a la LVI Legislatura durarán en su encargo del 1º de noviembre de 1994 a la fecha en que concluya la citada legislatura.

**Artículo Quinto.** La elección federal para integrar la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se realizará con base en la distribución de los distritos uninominales y las cinco circunscripciones plurinominales en que se dividió el país para el proceso electoral federal de 1991. Para la elección federal de 1997, por la que se integrará la LVII Legislatura, se hará la nueva distribución de distritos uninominales con base en los resultados definitivos del censo general de población de 1990.

**Artículo Sexto.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto.

## ANEXO 2

**DECRETO POR EL CUAL SE  
REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

(Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*  
el 22 de agosto de 1996.)

**Artículo Único.** Se reforman la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; se adicionan dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII; se derogan la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de las Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; todos de esta Constitución, para quedar como sigue...

**TRANSITORIOS**

**Artículo Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, con excepción de lo previsto en los artículos siguientes.

**Artículo Segundo.** Las adiciones contenidas en la fracción II del artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de los Estados que por los calendarios vigentes



de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 1º de enero de 1997.

Para las legislaciones electorales federal y locales que se expidan antes del 1º de abril de 1997 con motivo de las reformas contenidas en el presente Decreto por única ocasión, no se aplicará el plazo señalado en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105.

Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Constitución, que se ejerciten en los términos previstos por el Artículo 105 fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1º de abril de 1997, se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales:

a) El plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales, y

b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá resolver la acción ejercida en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la presentación del escrito inicial.

Las reformas al artículo 116 contenidas en el presente Decreto no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1º de enero de 1997. En estos casos, dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos, para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado.

Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contados a partir de su entrada en vigor.

**Artículo Tercero.** A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberá estar nombrados el consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos, quienes no podrán ser reelectos. En tanto se hacen los nombramientos o se reforma la ley de la materia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo Cuarto.** En la elección federal de 1997 se elegirán, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, y durarán en funciones del 1º de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la

señalada Legislatura. La asignación se hará mediante una fórmula que tome en cuenta el cociente natural y el resto mayor; y se hará en orden decreciente de las listas respectivas. Se deroga el segundo párrafo del Artículo Tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de esta Constitución.

**Artículo Quinto.** Los nuevos Magistrados Electorales deberán designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esta ocasión, requerirán para su elección del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

**Artículo Sexto.** En tanto se expiden o reforman las leyes correspondientes, el Tribunal Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo Séptimo.** El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

**Artículo Octavo.** La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1º de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo Noveno.** El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

**Artículo Décimo.** Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1º de enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

**Artículo Decimoprimer.** La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1° de enero de 1999.

**Artículo Decimosegundo.** Continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien efecto al uso de dichos poderes.

**Artículo Decimotercero.** Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto.

293  
rej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**EL INFORME PRESIDENCIAL: ¿UN MECANISMO DE  
CONTROL DEL CONGRESO GENERAL SOBRE EL  
JEFE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

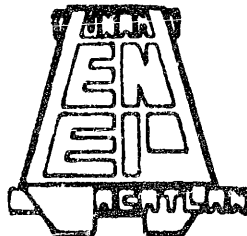
**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

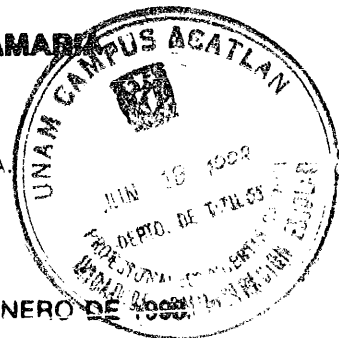
**P R E S E N T A :—**

**DANIEL ROMO SANTAMARIA**

ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA.



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO. ENERO DE 1992.



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*A Dios, por ser mi fuente de inspiración.  
'Gracias por tu infinita misericordia'*

*A la Memoria de mis Padres:  
Daniel Romo Rico y María Santamaría  
Encaustegui. (t)  
'Gracias por haberme dado la vida y un hogar  
en donde vivir.'*

*A mis hermanos: Ana María, Carmen,  
Sonia, Lilia y Martín.  
'Gracias por ser como son,...los amo.'*

*A la Memoria de la Sra. Agustina Zú-  
ñiga Cadena, por haber sido como mi segunda  
Madre. (t)  
'Gracias Arturo por haber tenido una Ma-  
dre como Tina.'*

**A mi Universidad y Profesores:**

**Por ser mi fuente de saber y Hacedores de  
hombres de bien.**

**'Gracias Profesor Ignacio Garrido Villa y  
Auricles Ladrón de Guevara.'**

**A mi Asesor de Tesis:**

**Lic. Emir Sánchez Zurita, por ser Guía y  
Maestro en el mundo del conocimiento jurí-  
dico.**

**'Gracias por su apoyo, dirección e interés.'**

**A mi gran Amigo, Lic. Alonso Rey**

**Morán:**

**'Gracias por haberme sugerido el Tema de  
Tesis y por tus valiosas ideas de considera-  
ción.'**

**Al Teniente Coronel Marcial Victor Sa-  
lazar y Ruiz, por ser como mi segundo Padre.**

**'Gracias por sus Grandes Consejos.'**

**A Mily, Suzana y Emma, por ser mi fortaleza en tiempos difíciles.**

**'Mil Gracias, no tengo con que pagarles todo lo que hicieron por mi.'**

**Al Maestro y Amigo: Victor Hugo Alvarez Olmos, por su gran apoyo técnico en la elaboración de mi Tesis de Lic. en Historia así como de este trabajo.**

**'Gracias por tus sugerencias.'**

**A mis alumnos de la Escuela Militar de Transmisiones, al igual que los de la E.N.E.P. 'ACATLÁN' (Economía).**  
**'Los quiero mucho'.**

**A mis compadres, ahijados, sobrinos y amigos.**

**'Gracias a todos...los AMO'.**

## ANEXO 1.

### DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*  
el 3 de septiembre de 1993.)

**Artículo Único.** Se reforman el primer párrafo del artículo 65 y primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### TRANSITORIOS

**Artículo Primero.** El presente decreto estará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

**Artículo Segundo.** El periodo ordinario correspondiente a noviembre diciembre del año de 1993 y los periodos ordinarios correspondientes al año de 1994, se celebrarán de acuerdo con las fechas que han venido rigiendo en los términos del Decreto de reformas publicado el 7 de abril de 1986.

**Artículo Tercero.** A partir del 15 de marzo de 1995 los periodos de sesiones ordinarias se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas por el presente Decreto.

**Artículo Cuarto.** Los diputados que se elijan a la LVI legislatura del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1º de noviembre de 1994 al 31 de agosto de 1997.

**Artículo Quinto.** Los senadores que se elijan a las LVI y LVII legislaturas del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1º de noviembre de 1994 al 31 de agosto del año 2000.

Los senadores que se elijan en 1997 durarán en sus funciones del 1º de noviembre de dicho año, al 31 de agosto del año 2000.



## ANEXO 1 bis.

**DECRETO POR EL QUE SE  
REFORMAN LOS ARTÍCULOS 41, 54, 56,  
60, 63, 74 Y 100 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS**

(Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*  
el 3 de septiembre de 1993.)

**Artículo Primero.** Se modifica el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la adición de su párrafo sexto; los actuales párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno se recorren en su orden para quedar como párrafos séptimos, octavo, noveno y décimo; se modifican y se recorren en su orden el actual párrafo décimo para quedar como párrafo decimoprimeros; se deroga el actual párrafo decimoprimeros y se adicionan los párrafos decimosegundo, decimotercero, decimocuarto, decimoquinto, decimosexto y decimoséptimo; se recorren el actual párrafo decimosegundo para quedar como párrafo decimooctavo; y se adicionan los párrafos decimonoveno y vigésimo.

**Artículo Segundo.** Se reforman y adicionan los artículos 54, 56, 60 63, 74 fracción I, y 100.

**TRANSITORIOS**

**Artículo Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

**Artículo Segundo.** Permanecerá en sus cargos los actuales Magistrados del Tribunal Federal Electoral electos por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, según Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de octubre de 1990.

**Artículo Tercero.** En la elección federal de 1994 se elegirán, para cada Estado y el Distrito Federal, dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría a las Legislaturas LVI y LVII del Congreso de la Unión, quienes durarán en funciones del 1º de noviembre de 1994 a la

fecha del término del ejercicio de la última legislatura citada. Para esta elección, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos en cada entidad federativa.

En la elección federal de 1997, se elegirá a la Legislatura LVII un senador por cada Estado y el Distrito Federal, según el principio de mayoría relativa, quien durará en funciones del 1º de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura. Para esta elección, los partidos políticos deberán registrar una lista con una fórmula de candidatos en cada entidad federativa.

**Artículo Cuarto.** Los diputados federales a la LVI Legislatura durarán en su encargo del 1º de noviembre de 1994 a la fecha en que concluya la citada legislatura.

**Artículo Quinto.** La elección federal para integrar la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se realizará con base en la distribución de los distritos uninominales y las cinco circunscripciones plurinominales en que se dividió el país para el proceso electoral federal de 1991. Para la elección federal de 1997, por la que se integrará la LVII Legislatura, se hará la nueva distribución de distritos uninominales con base en los resultados definitivos del censo general de población de 1990.

**Artículo Sexto.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto.

## ANEXO 2

### DECRETO POR EL CUAL SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*  
el 22 de agosto de 1996.)

**Artículo Único.** Se reforman la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; se adicionan dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII; se derogan la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de las Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; todos de esta Constitución, para quedar como sigue...

### TRANSITORIOS

**Artículo Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, con excepción de lo previsto en los artículos siguientes.

**Artículo Segundo.** Las adiciones contenidas en la fracción II del artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de los Estados que por los calendarios vigentes

de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 1º de enero de 1997.

Para las legislaciones electorales federal y locales que se expidan antes del 1º de abril de 1997 con motivo de las reformas contenidas en el presente Decreto por única ocasión, no se aplicará el plazo señalado en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105.

Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Constitución, que se ejerciten en los términos previstos por el Artículo 105 fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1º de abril de 1997, se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales:

a) El plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales, y

b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá resolver la acción ejercida en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la presentación del escrito inicial.

Las reformas al artículo 116 contenidas en el presente Decreto no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1º de enero de 1997. En estos casos, dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos, para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado.

Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contados a partir de su entrada en vigor.

**Artículo Tercero.** A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberá estar nombrados el consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos, quienes no podrán ser reelectos. En tanto se hacen los nombramientos o se reforma la ley de la materia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo Cuarto.** En la elección federal de 1997 se elegirán, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, y durarán en funciones del 1º de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la

señalada Legislatura. La asignación se hará mediante una fórmula que tome en cuenta el cociente natural y el resto mayor; y se hará en orden decreciente de las listas respectivas. Se deroga el segundo párrafo del Artículo Tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de esta Constitución.

**Artículo Quinto.** Los nuevos Magistrados Electorales deberán designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esta ocasión, requerirán para su elección del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

**Artículo Sexto.** En tanto se expiden o reforman las leyes correspondientes, el Tribunal Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo Séptimo.** El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

**Artículo Octavo.** La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1º de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo Noveno.** El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

**Artículo Décimo.** Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1º de enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

**Artículo Decimoprimer.** La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1º de enero de 1999.

**Artículo Decimosegundo.** Continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien efecto al uso de dichos poderes.

**Artículo Decimotercero.** Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto.

## BIBLIOGRAFÍA

### PERIÓDICOS Y REVISTAS

México:

Diario de Debates, LV Legislatura, Senado de la República, No. 25, 6 de julio de 1994 (versión estenográfica).

El Nacional.

El Universal.

Época, Semanario de México.

La Jornada.

Ovaciones.

Proceso.

Reforma.

Revista de Administración Pública, México, INAP, 1996, No. 92, 238 pp.

Revista del Senado de la República, LVI Legislatura, Abril-Junio, Vol. 2, No. 3, México, 1996.

Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, No. 1, Primera Época, vol. 1, Enero-Abril de 1991.

### MEMORIAS, INFORMES Y DOCUMENTOS

- 1) Burgos García, Enrique, "Fortalecimiento del Poder Legislativo, Reformas Estructurales y Revisión de las Facultades del H. Congreso de la Unión y de las Cámaras de Senadores y Diputados", Ponencia presentada en el Foro Público de consulta

- sobre "Equilibrio de Poderes y Fortalecimiento del Poder Legislativo", organizado por la H. Cámara de Senadores, LVI Legislatura, Ciudad de Querétaro, Querétaro, 20 de febrero de 1996.
- 2) Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge (coordinadores), Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983), 1984, México, UNAM, 1984, 618 pp. (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, No. 83).
  - 3) Corona Armenta, Gabriel, "Las Facultades Exclusivas del Senado en Materia de Política Interna. ¿Continuidad o cambio en sus tareas Legislativas?", Ponencia presentada en el Foro exclusivo de consulta sobre Equilibrio de Poderes y Fortalecimiento del Poder Legislativo (Comisión Plural para la Reforma del Estado), Querétaro, Querétaro, 20 de febrero de 1996.
  - 4) Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, 1992, México, UNAM, 1992, 818 pp.
  - 5) LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, 3ª edición 1985, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, 746 pp. Tomo II (Doctrina Constitucional).
  - 6) Rabasa, Emilio O, Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, México, INEHRM y Secretaría de Gobernación, 1990, Tomo 16 y 17.
  - 7) Rabasa, Emilio O, "El Senado como órgano de Gobierno", Ponencia presentada en el Foro Público sobre la Reforma del Estado; celebrado en el Auditorio "Sebastián Lerdo de Tejada", México, D. F., 20 de marzo de 1996.
  - 8) Ramos Bours, Carlos Jesús, "Revisión del Proceso Legislativo", Ponencia presentada en el Foro: "Senado y Gasto Público", Reunión Interna de Trabajo, México, D. F., Sala Comedor del H. Senado de la República, 20 de marzo de 1996.
  - 9) Ugalde Camacho, Orlando, "Reunión de las Facultades Exclusivas de las Cámaras de Senadores y Diputados", Foro de consulta sobre Equilibrio de Poderes y Fortalecimiento del Poder Legislativo, Querétaro, Querétaro, 20 de febrero de 1996.
  - 10) XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Los Presidentes de México ante la Nación. Informe, Manifiestos y Documentos de 1821 a 1966. Tomo I (Informe y Respuesta desde el 28 de septiembre de 1821 hasta el 16 de septiembre de 1875, 1ª edición. 1966, México 1966, 816 pp.



## Fuentes Secundarias

- 1) Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales, Nota preliminar de: Mario Melgar Adalid y Prólogo de: José Ruiz Massieu, 1994, México, UNAM, 1994, Tomo I.
- 2) Barquin Álvarez, Manuel, "El Control Parlamentario sobre el Ejecutivo desde una perspectiva comparativa", en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, No. 1, Vol. 1, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1991.
- 3) Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, 1ª reimpresión, 1994, México, F.C.E., 1994, 438 pp.
- 4) Biscaretti Di Furría, Paolo, Introducción al Derecho Constitucional Comparado, Traducción de Héctor Fix-Zamudio, 1975, México, F.C.E., 1975, 373 pp.
- 5) Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 10ª edición, 1996, México, Porrúa, 1083 pp.
- 6) Calzada Padrón, Feliciano, Derecho Constitucional, 1990, México, Harla, 1990, 559 pp.
- 7) Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 13ª edición, 1996, México, Siglo XXI, 240 pp. (Serie Criminología y Derecho).
- 8) Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 2ª edición, 1973, México, UNAM, 386 pp.
- 9) Chevallier, Jean-Jacques, Los Grandes Textos Políticos. Desde Maquiavelo a Nuestros Días, Traducción de: Antonio Rodríguez Huescar, 1ª reimpresión, 1977, México, Aguilar, 1977, 420 pp.
- 10) Garza García, Cesar Carlos, Derecho Constitucional Mexicano, 1997, México, Mc. Graw Hill, 1997, 466 pp.
- 11) Haurióu, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ariel, Barcelona, 1971, 958 pp.
- 12) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio, 1988, México, UNAM, 1988, Tomo 1, Derecho Constitucional, Serie E, varios, No. 41.
- 13) Instituto de Investigaciones Legislativas, Democracia Mexicana, Economía, Política, Sociedad, 1994, México, SEP-CONACYT, 1994, 636 pp.
- 14) Lanz Duret, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la realidad Política de Nuestro Régimen, Prólogo de: Alfonso Noriega Jr., 3ª reimpresión, 1972, México, CONTINENTAL, 1978, 419 pp.
- 15) Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Traducción de: Alfredo Gallego Anabirtate, 2ª edición, 1976, Barcelona, España, Ariel, 1976, 619 pp.

- 16) López Portillo y Pacheco, José, Génesis y Teoría General del Estado Moderno, 1975, México, Porrúa, 1975, 704 pp.
- 17) Lujambio, Alonso, Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México, 1995, México, UNAM, 1995, 236 pp. Serie E: Varios Números. 67.
- 18) LV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y la UNAM, El Poder Legislativo en la Actualidad, 1994, México, UNAM, 1994, 326 pp. (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales, No. 102.).
- 19) Martínez de la Sierra, Juan Antonio, Derecho Constitucional Mexicano, 1ª edición, 1983, México, Porrúa, 1983, 450 pp.
- 20) Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 7ª edición, 1983, México, PAX-MÉXICO, 1983, 647 pp.
- 21) Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo, 1996, México, INAP, 1996, 283 pp.
- 22) Pérez de León, E. Enrique, Notas de Derecho Constitucional Administrativo, 1993, México, Porrúa, 1993, 285 pp.
- 23) Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Tomo I, vigésima primera edición, Espasa Calpe, 1992.
- 24) Rincón Gallardo, Gilberto (coordinador), La Reforma Pactada, (ocho visiones de cambios en la paz), 1995, México, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados/Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C., 1995, 147 pp.
- 25) Ruiz Massieu, José Francisco, El Parlamento, 1995, Guanajuato, México, LVI Legislatura H. Congreso del Estado de Guanajuato, 1995, 229 pp. (Colección José María Luis Mora).
- 26) Sabine, H. George, Historia de la Teoría Política, 6ª reimpresión, 1979, México, F.C.E., 1979, 668 pp. (sección de obras de política).
- 27) Sayeg Helú, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, 1991, México, Trillas, 1991, 214 pp.
- 28) Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política. La Proyección de la Teoría General del Estado, 8ª edición, 1985, México, Porrúa, 1985, 795 pp.
- 29) Soberanes, José Luis, et al., y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, La Reforma del Estado, Estudios comparados, 1996, México, UNAM, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996, 622 pp.
- 30) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 24ª edición, 1990, México, Porrúa, 1990, 651 pp.
- 31) Thompson, David, Las Ideas Políticas, Traducción de: J. M. García de la Mora, 3ª edición, 1977, Barcelona, España, LABOR, 1977, 216 pp. (Nueva Colección Labor).

- 32) Vergottini, Giuseppe de, Derecho Constitucional Comparado, Traducción e Introducción de Pablo Lucas Verdú, 2ª edición, 1985, Madrid, España, Espasa-Calpe, 1985, 724 pp.

### **Legislación**

- 1) Congreso de los Diputados, "Constitución Española y Reglamento del Congreso de los Diputados", Madrid, 1984.
- 2) Embajada de Francia en México, "La Constitución de Francia", México, 1992.
- 3) LVI Legislatura, Senado de la República, "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", México, Gran Comisión, Dirección de Apoyo Parlamentario, 1996.
- 4) Mc. Graw Hill, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 3ª edición, 1997, México, Mc. Graw Hill, 1997, 205 pp.
- 5) Partido Revolucionario Institucional, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reformas y Adiciones, 1917-1994", México, PRI, 1994, 443 pp.
- 6) Reglamento para el Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, 20 de marzo de 1994.
- 7) Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de Norteamérica, Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, 17 de septiembre de 1787, EUA, S/F de publicación.

## ÍNDICE GENERAL

Prólogo .....	5
Introducción .....	6
<b>Capítulo 1. La Estructura de Poderes del Estado.....</b>	<b>8</b>
1.1. Doctrina de la División de Poderes.....	10
1.1.1. Aristóteles.....	11
1.1.2. John Locke.....	12
1.1.3. Montesquieu.....	14
1.2. La División de Poderes Federales.....	16
1.2.1. Naturaleza Jurídica de los Poderes en México.....	18
1.2.2. Relaciones entre los poderes del Estado: Régimen Parlamentario y Presidencial.....	19
1.2.3. Control Constitucional.....	22
<b>Capítulo 2. El Poder Legislativo Federal.....</b>	<b>24</b>
2.1. Naturaleza y Funciones.....	24
2.2. Sistema Unicameral y Bicameral.....	27
2.2.1. Sistema Unicameral.....	28
2.2.2. Sistema Bicameral.....	30
2.2.3. El Bicameralismo en México.....	31
2.3. El Congreso de la Unión.....	32
2.3.1. Integración de la Cámara de Diputados.....	34
2.3.2. Integración de la Cámara de Senadores.....	35
2.3.3. Funciones del Congreso de la Unión.....	36
2.4. La Comisión Permanente.....	37
2.4.1. Marco Histórico.....	37
2.4.2. Funciones de la Comisión Permanente.....	39
2.5. Facultades del Congreso de la Unión.....	40
2.6. Facultades Exclusivas de las Cámaras.....	42
2.6.1. Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados.....	43
2.6.2. Facultades Exclusivas de la Cámara de Senadores.....	44
2.7. El Proceso de Formación de las Leyes.....	46
2.8. Funcionamiento del Poder Legislativo.....	49
2.8.1. Quórum.....	49
2.8.2. Períodos de Sesiones de las Cámaras.....	50
2.8.2.1. Períodos de Sesiones Ordinarias.....	51
2.8.2.2. Períodos de Sesiones Extraordinarias.....	51
2.9. La Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso de la Unión.....	52

Capítulo 3.	El Sistema Presidencial en México.....	54
3.1.	Características Generales.....	55
3.2.	Opiniones sobre el Sistema Presidencial en México.....	58
3.3.	Matices Parlamentarios del Sistema Presidencial.....	59
3.3.1.	El Refrendo.....	60
3.3.2.	Los Informes de los Secretarios de Estado.....	62
3.3.3.	El Artículo 29 Constitucional y el Consejo de Ministros.....	63
3.3.4.	El Informe Presidencial.....	63
Capítulo 4.	La Función de Control de la Institución Representativa sobre los Miembros del Gobierno.....	65
4.1.	El Concepto de Control.....	65
4.1.1.	Origen y Terminología.....	65
4.1.2.	Antecedentes del Término: Control Parlamentario.....	66
4.2.	Doctrinas del Control Parlamentario.....	67
4.2.1.	Doctrina Clásica.....	67
4.2.2.	La Nueva Doctrina.....	68
4.3.	El Control de Sistemas de Gobierno.....	69
4.3.1.	Presidencial.....	69
4.3.2.	Parlamentario.....	69
4.3.3.	Directorial.....	70
4.4.	Los Sujetos del Control Parlamentario.....	72
4.4.1.	Controlador.....	73
4.4.2.	Controlado.....	74
Capítulo 5.	El Informe Presidencial: ¿Un Mecanismo de Control del Congreso General sobre el Jefe del Poder Ejecutivo Federal?...	75
5.1.	El Informe del Presidente de la República ante el Congreso General.....	77
5.1.1.	Marco Histórico.....	77
5.1.2.	Contenido del Informe Presidencial.....	80
5.1.3.	Presentación.....	81
5.1.4.	Procedimiento.....	84
5.1.4.1.	Respuesta al Informe Presidencial.....	84
5.1.4.2.	Intervención de los Legisladores Federales de cada una de las Fracciones Parlamentarias Representadas en el Congreso de la Unión antes del Arribo del Presidente de la República al Recinto Legislativo.....	85
5.1.4.3.	Análisis Posterior del Informe.....	87
5.1.4.4.	Prohibiciones: Interpelar o Formular Preguntas al Jefe del Ejecutivo Federal.....	90

5.2.	III Informe del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en 1997: Un Enfoque Periodístico.....	92
5.2.1.	Preliminares.....	93
5.2.2.	III Informe del Presidente Zedillo en 1997.....	96
5.3.	El Informe Presidencial desde una Perspectiva del Derecho Comparado.....	101
5.4.	Propuesta.....	103
5.4.1.	Modificación del Formato de la Ceremonia de Presentación del Informe de Gobierno.....	103
5.4.4.1.	Modificaciones Legales.....	104
	Conclusiones.....	105
	Anexo 1.....	109
	Anexo 1 (bis).....	110
	Anexo 2.....	112
	Bibliografía.....	116

## PRÓLOGO.

Para la elaboración de este trabajo se contó con el apoyo de varias personas que directa o indirectamente, contribuyeron a hacer posible su culminación.

Quiero extender especial agradecimiento al Lic. Emir Sánchez Zurita, quien fungió como mi asesor, señalando oportunamente diferentes comentarios tanto para la consulta de fuentes como en la conformación crítica de la tesis misma.

Finalmente, mi gratitud a quienes otorgaron facilidades para la consulta de la información empleada. Subrayando como prudentemente es necesario aclarar, que las limitaciones o fallas del trabajo son de absoluta responsabilidad del que suscribe la presente tesis.

## INTRODUCCIÓN

El Informe Presidencial regulado por los artículos 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Ley Orgánica del Congreso General, respectivamente, ha dado, sin duda, muestras de su agotamiento y, por ende, de su necesario replanteamiento.

Tal replanteamiento tendrá que implicar un nuevo formato del Informe, el cual garantice un mejor canal de comunicación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y que, lejos de que se considere como un acto meramente protocolario y solemne, represente un verdadero acercamiento entre los poderes políticos del Estado Mexicano. Lo anterior, con el fin de contribuir a una solución consensada de los problemas del orden político, económico, social y cultural que se presenten eventualmente en la vida rutinaria de nuestra República.

Sin embargo, si se pretende diseñar un nuevo concepto sobre este tema, necesariamente tendrán que contemplarse medidas o mecanismos que conviertan al Informe que el Presidente de la República rinde al Congreso de la Unión sobre el estado que guarda su administración; no en un mero acto protocolario que pudiera convertirse en una parodia política que propicie la confrontación entre los grupos parlamentarios que lo integran y el propio Titular del Ejecutivo, sino en un verdadero instrumento que implique un intercambio de impresiones entre los diversos poderes del Estado, sobre las diversas directrices del gobierno que deberán ser empleadas en el futuro inmediato.

No debe olvidarse que la importancia que tiene el replanteamiento a que se alude, radica en que además de que representa un acto político de trascendencia indiscutible, es una obligación que la propia Ley Fundamental le confiere a nuestro máximo gobernante para presentar al Congreso General, un informe detallado y por escrito sobre la situación que guarda su gobierno, y, por tanto, una oportunidad de los legisladores para conocer de viva voz y a detalle los matices que éste va teniendo en todos sus ámbitos.

El presente trabajo de tesis titulado: "El Informe Presidencial: ¿Un mecanismo de control del Congreso General sobre el Jefe del Poder Ejecutivo Federal?", está integrado por cinco capítulos.

En el Primer Capítulo, se presentará el marco histórico en el que se desarrolló el constitucionalismo mexicano, que derivó en la actual División de Poderes; destacando la interdependencia entre los poderes, así como su autonomía y caracterización.

Enseguida, se abordarán las relaciones entre los Poderes del Estado, tanto en el Régimen Parlamentario como en el Presidencial.



En el Segundo Capítulo, se abordarán algunas consideraciones respecto al Poder Legislativo Federal en México. Posteriormente determinaremos las ventajas y desventajas del Sistema Bicameral y Unicameral; así como la organización y funcionamiento del mencionado Poder.

En el Tercer Capítulo se hará un análisis histórico-jurídico del Sistema Presidencial en México. De igual manera, en este capítulo analizaremos algunos "matices parlamentarios" de dicho sistema; entre ellos, a la parte medular de este trabajo de Investigación (tesis): **EL INFORME PRESIDENCIAL.**

En lo que respecta al Cuarto Capítulo se hará un análisis de la función principal y actual de la Institución representativa en general: el control sobre los miembros del gobierno, determinando cuál es su concepto; doctrina sobre el mismo; su aplicación en los distintos regímenes de gobierno. De igual manera, en este capítulo analizaremos cuáles son los sujetos que intervienen en el control y algunas características del sujeto controlado.

En el Quinto y último Capítulo, se hará un análisis sobre el Informe Presidencial en México; resaltando el proceso histórico; así como algunas cuestiones importantes sobre su contenido, presentación y procedimiento.

Por último, se incluyen algunas referencias importantes del Derecho Comparado; sin la intención de proponer un estudio sistemático y profundo; sino más bien, con el fin de establecer un parámetro de nuestro orden jurídico en esta materia, en comparación con el de otros países, con el propósito de poder tomar en cuenta, cuestiones que nos inviten a la aplicación de cambios o ajustes en lo que refiere al Informe Presidencial en México. De igual manera, en este capítulo analizaremos algunos puntos de vista sobre su posible replanteamiento; así como el III Informe Presidencial del Doctor Ernesto Zedillo desde una perspectiva periodística.

## EL INFORME PRESIDENCIAL: ¿UN MECANISMO DE CONTROL DEL CONGRESO GENERAL SOBRE EL JEFE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL?

### Capítulo 1. La estructura de Poderes del Estado.

Si hablamos de la Estructura de poderes del Estado, no sólo nos estamos refiriendo a la forma de organizar el poder público; sino además a la esencia de la estructura como tal. Pero con mayor razón, a la necesidad de definir primeramente, el concepto de poder según diversos tratadistas de la Ciencia Política y del Derecho.

Sobre la concepción del Poder, han habido algunos autores que subrayan que el poder del Estado son las relaciones de poder dentro de un sistema político, el cual distingue la política de cualquier otra actividad del hombre. Por tanto, el poder es el medio más eficaz para que el Estado pueda realizar sus fines; o en su caso imponer obediencia. Dentro de esta posición está el politólogo Andrés Serra Rojas, el cual, en su obra: Ciencia Política, la Proyección actual de la Teoría General del Estado, expone: "El poder del Estado o relaciones es un aspecto significativo de un sistema político, que distingue la política de cualquier otra actividad humana. El poder es un medio poderoso para que el Estado pueda realizar sus fines, o la capacidad de imponer obediencia".<sup>1</sup>

Sobre lo anterior, es importante señalar dos teorías sobre el poder que el mismo autor trata en su obra. La primera es la llamada Teoría Tradicional, la cual considera como tercer elemento del Estado: el poder del Estado. "Los problemas y relaciones -dice Andrés Serra- en torno al poder público constituyen aspectos fundamentales de la política y sobre todo del sistema político"<sup>2</sup>

Como puede observarse, existe una supremacía del poder en la política. Por lo que en cualquier sistema político que domine la vida del Estado, aparecerá como mejor forma de expresión la autoridad, el poder político o poder del Estado; el cual tendrá como finalidad: organizar la vida política.

Por otra parte, la segunda teoría, conocida como: La Teoría Moderna señala: "que el poder debe ser soberano, en consecuencia, sólo

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés. CIENCIA POLÍTICA, La Proyección de la Teoría General del Estado, México, Porrúa, 1985, p. 303  
<sup>2</sup> Ibidem, p. 304.

el poder del Estado es soberano, sin que se toleren otras entidades soberanas que aquellas que el propio Estado provee de soberanía”<sup>3</sup>

Nuestra constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra en el artículo 39, el principio fundamental del poder: “Todo poder público dimana del pueblo, y se instituye para beneficio de éste”.<sup>4</sup> Es por esta razón, que en el Derecho Público actual, el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado, en los cuales el pueblo mexicano deposita el ejercicio de su soberanía. Por lo que la autoridad pasa a ser un poder institucionalizado.

Así en el caso en cuestión, la presencia del Estado la podemos encontrar en todas partes. Su autoridad puede presentarse de diversas formas: en forma de colaboración, de asistencia; entre otras.

Por lo que el orden jurídico que integra el Estado es “inconcebible sin el poder del que se le provee para su efectividad. Estado y poder mantienen una estrecha relación, siendo difícil en ocasiones señalar cuál es aquella parte del Estado que no se manifiesta como poder, o cuál es el aspecto del poder que no sea totalmente regulado por el mismo Estado, en un proceso de autolimitación y autodeterminación.”<sup>5</sup>

En lo que respecta al poder, Karl Loewenstein, en Teoría de la Constitución, expone:

“Es bien cierto que la mayor parte de estos estudios sobre el poder están dedicados a un análisis histórico; sin embargo, el interés creciente con que la ciencia y la teoría políticas estudian el papel que juega el elemento poder en el proceso gubernamental, permite apreciar la insatisfacción producida por el análisis estrictamente funcional del fenómeno del poder, análisis que conducía a calificar preferentemente el tipo de gobierno según su aparato institucional. Cada vez con más unanimidad se considera el poder como la infraestructura dinámica de las instituciones sociopolíticas. No deja de ser significativo, por otra parte, que el énfasis que se pone en nuestra generación sobre el fenómeno del poder como clave para la mejor comprensión de la sociedad estatal, ha venido a sustituir el interés científico por el concepto de soberanía que a lo largo de tantos siglos ocupó un puesto de honor tanto en la teoría política como en la práctica del derecho internacional.”<sup>6</sup>

De la cita anterior podemos deducir lo siguiente: El poder es parte de una infraestructura dinámica de las instituciones sociopolíticas; y no sólo de un contexto histórico funcional; por lo cual la soberanía es la “racionalización jurídica del factor poder”. Por lo que el soberano estaría legalmente autorizado para ejercer el poder político; ya que la soberanía es la parte racional y el factor poder el elemento irracional. Por lo que el carácter científico de la soberanía estaría respaldado por la razón y la objetividad jurídica.

En cambio el poder del Estado es uno aunque exista una diversidad de funciones. Es así que, cuando se habla de un poder en particular, ya sea el legislativo, el ejecutivo o el judicial; con ello “se quiere indicar cómo

<sup>3</sup> Loc Cit.

<sup>4</sup> MC GRAW HILL. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1997, p. 47

<sup>5</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., p. 306.

<sup>6</sup> LOEWENSTEIN, Karl. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN, p. 24.

se manifiesta el poder del Estado para realizar sus fines. Estamos en presencia de competencias, que nos plantean el problema de su distinción y distribución".<sup>7</sup>

De las observaciones anteriores hechas por estos dos destacados tratadistas, puede deducirse lo siguiente: El Estado moderno incorpora la idea de soberanía, la cual dimana exclusivamente del pueblo.

El Estado Moderno por tanto, tuvo como origen primordial un interés nacido de la sociedad misma, con el fin de mantener el orden, preservar la paz, asegurar una libre manifestación de las ideas y garantizar el desarrollo de la sociedad. El poder y la legitimidad del Estado para hacerlo, son los que le confiere única y exclusivamente la sociedad.

Es por esta razón, por la cual el Estado es producto de la sociedad y no ésta un producto de las acciones de aquel. "El Estado se debe a la sociedad: es una manifestación de ella."<sup>8</sup>

Después de haber expuesto en esta primera parte de este estudio las relaciones entre el poder y el Estado, a continuación analizaremos la Doctrina de la División de Poderes, en cuanto a sus máximos representantes: Aristóteles, John Locke y Montesquieu.

### 1.1. Doctrina de la División de Poderes.

En el constitucionalismo moderno, las diversas doctrinas de la División de Poderes, han llegado a un acuerdo, en el sentido de que en el Estado se da la unidad del poder, al mismo tiempo que hay diferenciación de funciones.

En el primer párrafo de su artículo 49, nuestra Ley Fundamental, establece que "el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."<sup>9</sup>

Por ello, -dice Felipe Tena Ramírez- "la división de poderes no es meramente un principio doctrinario logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución política, proyectada en la Historia. De allí que sea preciso asistir a su alumbramiento y seguir su desarrollo, si se quiere localizar y entender su realización en un momento histórico determinado."<sup>10</sup>

Es lo anterior, lo que precisamente vamos a tratar a continuación: los antecedentes de la Doctrina de División de Poderes; ya que se encuentran desde los tiempos clásicos, si bien en la forma moderna, como la ha expuesto el barón de Montesquieu, la cual ha adquirido un sentido muy diverso.

<sup>7</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Op. Cit* p. 478.

<sup>8</sup> PALMA, Samuel. "La Reforma del Estado en México. Sus alcances y sus limitaciones: ¿hacia una nueva orientación?", en *LA REFORMA PACTADA*, p. 54.

<sup>9</sup> MC GRAW HILL. *Constitución Política...* p. 55.

<sup>10</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1990, p. 211.

### 1.1.1. Aristóteles (384-322 a. C.).

Desde la Antigüedad ya existía la Teoría de la División de Poderes, ésta la encontramos en el mundo griego de las Ciudades Estado (polis).

Aristóteles llegó a formular las primeras teorías respecto de los Estados, y por supuesto a la intención de crear una teoría del Estado ideal.

Su extensa obra "La Política", está constituida por diversos manuscritos que el filósofo fue reuniendo a medida que se ocupaba de los problemas. Al respecto el historiador George Sabine afirma: "Así, por ejemplo, el libro VII, en el que emprende Aristóteles la construcción de un estado ideal, va aparentemente detrás del libro III, en tanto que los libros IV, V y VI, que se refieren a los estados reales y no al ideal, constituyen un grupo aparte. Por esta razón se suelen colocar los libros VII y VIII después del III, y los libros IV a VI al final; existe sin embargo una conexión entre el estudio de la monarquía hecho al final del libro III y el de la oligarquía y la democracia que aparece en el IV"<sup>11</sup> Como puede observarse las ideas plasmadas en la obra son dignas de tomarse en cuenta; ya que continúa siendo objeto de estudio y por supuesto, una gran fuente de conocimiento.

El profesor honorario de la Universidad de París: André Hauriou, por su parte expone: "En otro orden, corresponde a Aristóteles el mérito de haber sido el primero en distinguir tres categorías de poderes en el Estado. Por lo demás, se sitúa más bien en la perspectiva de las funciones que había que asumir que en la de los poderes que se debían ejercer. Pero indica claramente que las funciones diferentes deben ser confiadas a titulares diferentes."<sup>12</sup> El mismo tratadista resume los encargos de las funciones públicas:

"La función deliberativa de las que son muestras el voto de las leyes y de los tratados, así como el control de los magistrados. Esta función está normalmente confiada al pueblo.

"Las magistraturas, es decir, el ejercicio de la autoridad, lo que llamamos hoy el Poder Ejecutivo; estas magistraturas son habitualmente otorgadas por elección.

"Por último, la función judicial, asegurada por una serie de Tribunales, desde los que entienden en asesinatos o en procesos civiles hasta los que reciben las cuentas públicas incluso juzgan los atentados contra la Constitución"<sup>13</sup>

La Ciencia Política considera a Aristóteles como el precursor remoto de la Doctrina de División de Poderes. George Sabine sostiene: "Sustancialmente, su pensamiento es como sigue: Hay ciertas regulaciones políticas -como, por ejemplo, las cualificaciones para el ejercicio del sufragio activo y pasivo- que son características de la democracia y otras que lo son de la oligarquía. Hay también condiciones económicas -tales como la forma en que se distribuye la riqueza o el predominio de una u otra

<sup>11</sup> SABINE, George H. HISTORIA DE LA TEORÍA POLÍTICA, México, F. C. E. 1979, p. 76.

<sup>12</sup> HAURIOU, André. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS, Barcelona.

España, Ariel, 1971, p. 49

<sup>13</sup> Ibidem.

clase económica- que predisponen a un estado a la democracia o la oligarquía y determinan qué clase de constitución política tiene mayores posibilidades de funcionar con éxito."<sup>14</sup>

La Política de Aristóteles enseña que dentro de las polis griegas existen tres poderes: un poder legislativo o Asamblea deliberante, una ejecutiva o sea el cuerpo de magistrados; y una última, los aplicadores o intérpretes de la ley, conocidos como cuerpo judicial.

Sobre lo anterior, es importante destacar las observaciones que hace José López Portillo y Pacheco, respecto a dicha problemática. A manera de ejemplo de cita, una reflexión relevante acerca de dicho tema:

"Aristóteles clasifica los múltiples actos políticos en razón de los órganos que lo realizan: Asamblea, Funcionarios, Jueces.

"Es un modo de empezar a ordenar la realidad: por el órgano que funciona. Es fácil y resuelve muchos problemas.

"Pero, desde luego, no todos, pues surge la cuestión de investigar qué clase de actos realizan los órganos; y, otra más importante: si en todos los casos existen tres órganos para realizar tres funciones, o si esas tres partes son, solamente, la sublimación de la circunstancia política de Aristóteles, y pueden existir casos en las que no haya Asamblea, o no hayan funcionarios, o no haya jueces especializados, o cualquier otra hipótesis.

"Entonces es cuando notamos que hay que profundizar más: no es suficiente el dato formal, el órgano que actúa, porque puede darse el caso de que sea un solo órgano el que realice todas las funciones, o dos de ellas, o varios que realicen las mismas funciones, repartiéndose simplemente el trabajo, etc."<sup>15</sup>

En efecto, hay que profundizar más respecto a este tema y descubrir la verdad; en cuanto a la afirmación de que es la función la que crea el órgano. Sin embargo, la clasificación que hace Aristóteles de la División de Poderes, es sin duda, un buen intento; aunque parezca rudimentaria; ya que la Antigüedad no profundizó tal cosa; pero, es elemental; partiendo de la idea de que tal clasificación será la base para posteriores investigaciones de los doctrinarios de la División de Poderes.

Así en el caso en cuestión, será en la Época Moderna cuando se plantee el problema de fondo.

### 1.1.2. John Locke (1632-1704).

El modo de producción que va a predominar durante la Edad Media va a ser el Feudal. Esta época histórica se caracterizó por un pleno predominio del Papa, el Emperador (romano) y los llamados señores feudales; los cuales eran señores absolutos propietarios de tierras, y hombres (siervos).

Por otra parte, el poder ejecutivo, legislativo y judicial vendrán a acumularse al señor feudal, posteriormente, el monarca al vencer al Papa y

<sup>14</sup> SABINE, H. George. *Op. Cit.*, p. 90.

<sup>15</sup> LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, José. GÉNESIS Y TEORÍA GENERAL DEL ESTADO MODERNO. México, Porrúa, 1975. pp. 608-609.

al Emperador dará lugar al Soberano, como rey del Estado Moderno, y de esta forma a las monarquías absolutistas.

En la segunda mitad del siglo XVII se inicia el nacimiento de la división de poderes en la Edad Moderna. Inglaterra es la Cuna y John Locke su primer exponente.

Por su parte, Elisur Arteaga Nava, en su libro titulado: DERECHO CONSTITUCIONAL, expone lo contrario; sin explicar el por qué, veamos: "Lo relativo a la división de poderes, en la teoría y en la práctica, es una institución que viene desde la Antigüedad, algunos autores clásicos ya hablaban de ella; quien la descubrió para el mundo moderno no fue Locke ni Montesquieu; el mérito corresponde a Maquiavelo y, según éste, donde él vio su aplicación pragmática fue en Francia y no en Inglaterra. No hay duda de Locke antecedió a Montesquieu en la exposición de la idea; hizo algo más; tal vez con vista al parlamento largo, anotó la idea, que después Montesquieu, retoma de la necesidad de acortar el tiempo de reunión de las asambleas legislativas."<sup>16</sup>

Durante la Revolución Inglesa del siglo XVII, las relaciones sociales que se establecen como producto del compromiso entre la burguesía y la nobleza, encuentran en John Locke, a su máximo exponente. Hay que establecer que este ideólogo refuta la tesis del origen divino del poder del monarca. John Locke está considerado como uno de los iniciadores de la Edad de la Razón. Es por esta causa que afirma que "el estado de naturaleza" en los que los hombres se encontraban antes de la formación de la sociedad Civil, se caracterizaba por el "orden y la razón"; el cual regía en las comunidades primitivas como "derecho natural", antecedente del derecho positivo. Por tanto, la vida, la libertad y la propiedad, decía, son derechos humanos "naturales". Por ello, los hombres decidieron organizarse, y así formar la comunidad política mediante una especie de "pacto social", "creando a la autoridad para que ésta se encargará de imponer la observación de tales derechos".<sup>17</sup>

En lo que respecta a este momento histórico-político de Inglaterra, Jorge Carpizo, expone:

"Podemos afirmar que -entonces- la teoría de la división de poderes estaba naciendo. El primer teórico del principio es Locke, y sus inmediatos antecedentes son el instrument of government y el Bill of Rights.

"En 1690. John Locke, gran doctrinario del Estado liberal burgués, publicó los dos ensayos sobre el gobierno civil. En el capítulo XII del segundo ensayo nos habla de tres funciones estatales: la legislativa, la ejecutiva y la Federativa, y no es sino hasta finales capítulo XIII que nos perora de una cuarta función: la prerrogativa".<sup>18</sup>

El razonamiento anterior nos conduce a pensar que el legislativo expide las leyes; el ejecutivo las aplica sin interrupción y el Federativo es el poder ejecutivo externo, es decir, en cuanto a otras comunidades políticas.

<sup>16</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, DERECHO CONSTITUCIONAL, México, U.N.A.M. 1994, pp. 33-34. T. I.

<sup>17</sup> BURGOA, Ignacio DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, México. Porrúa, 1996, p. 202

<sup>18</sup> CARPIZO, Jorge. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917, México, U.N.A.M., 1973, p. 237

En cuanto a la función prerrogativa, ésta tiene la facultad de reglamentar las leyes, y de la facultad de indultar al delincuente; siempre y cuando sea por el bien de la comunidad.

Como se puede observar, el filósofo inglés, autor de los Dos Tratados sobre el Gobierno Civil; consideraba de mayor importancia el "pacto original" de la sociedad civil, que el establecimiento de un gobierno; puesto que éste último, era producto del acuerdo de la misma, y en consecuencia el delegatario de su propia voluntad. "Siguiendo la experiencia de la Revolución Francesa -dice Sabine- Locke daba por supuesto que el poder legislativo es supremo en el gobierno, aunque admitía la posibilidad de que el ejecutivo participase en la creación de leyes. Pero ambos son limitados. El poder Legislativo no puede ser nunca arbitrario, ya que ni siquiera el pueblo que lo establece tiene tal poder; no puede gobernar mediante decretos impremeditados, ya que los hombres se unen para tener un derecho y unos jueces conocidos; no puede tomar la propiedad de los individuos sin el consentimiento de éstos, cosa que Locke interpreta como equivalente al voto de la mayoría; y no puede delegar su poder legislativo, ya que éste se encuentra de modo inalterable en las manos en que lo ha colocado la comunidad".<sup>19</sup>

En efecto, como lo dice el autor en el párrafo anterior, la doctrina de John Locke está dirigida a limitar el poder para evitar el abuso del mismo. La limitación del Poder Público, es una garantía de la libertad individual.

Al respecto, el tratadista Felipe Tena Ramírez, por su parte, expone:

"A partir de Locke, este motivo para fraccionar el poder público, aunque no desaparece, pasa a ocupar un lugar secundario. Y entonces surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso. De este modo la división de Poderes llegó a ser, y siéndolo continúa hasta la fecha, la principal limitación interna del Poder Público, que haya su complemento en la limitación externa de las garantías individuales".<sup>20</sup>

Ya para concluir este análisis comparativo de la Doctrina de División de Poderes, a continuación trataremos la: TEORÍA DE MONTESQUIEU.

### 1.1.3. MONTESQUIEU (1689-1755).

Carlos Luis Montesquieu, uno de los más importantes filósofos de la Ilustración Francesa del siglo XVIII; y el que fuera presidente del Parlamento de Burdeos; se convirtió en el "padre de la Doctrina de la División de Poderes". Su obra fundamental "El Espíritu de las Leyes" (1748), está considerada como uno de los trabajos sociológicos más relevantes del Siglo de la Ilustración. Dicho documento tuvo como fin "garantizar la libertad política que él consideraba imposible en cualquier

<sup>19</sup> SABINE, H. George. *Op. Cit.*, p. 394

<sup>20</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.*, p. 212



régimen de gobierno en que preponderaba un solo órgano del Estado, ya fuera individual o colectivo."<sup>21</sup>

"El espíritu de las leyes" logró despertar y unir en su contra una serie de ataques de los juristas del Rey, de la orden de los Jesuitas, de los teólogos, entre otros; puesto que él se manifestaba contra la monarquía absoluta francesa.<sup>22</sup>

Montesquieu consideraba que Francia no necesitaba reformas a la forma inglesa; sino sí una transformación revolucionaria. Su ideal político fue una monarquía constitucional, ilustrada; la cual garantizarase la libertad civil y la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. La Doctrina de División de Poderes de Montesquieu sirvió de base a los ideólogos franceses durante la Revolución burguesa del siglo XVIII.

Durante su estancia en Inglaterra, Montesquieu estudia la Teoría de Locke sobre la División de Poderes, que había llevado a los ingleses a elaborar el "Acta de Establecimiento de 1701", en el que se estipulaba la independencia de los jueces. Es así, como Montesquieu fijará su atención en lo referente a los jueces, que había pasado inadvertida para John Locke.

Partiendo de esta idea, "Montesquieu pensó que aunque la justicia es aplicación de las leyes, sin embargo, la aplicación rigurosa y científica del Derecho Penal y del Derecho Privado, constituye un dominio absolutamente distinto, una función del Estado naturalmente determinada por otras leyes. La novedad de Montesquieu -agrega Tena Ramírez- con respecto a Locke, no así con Aristóteles, consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de Leyes."<sup>23</sup>

"La forma específica de su teoría -dice Sabine al referirse a Carlos Luis Montesquieu- se basaba en la proposición de que todas las funciones políticas tienen que ser por necesidad clasificables como legislativas, ejecutivas o judiciales y, sin embargo, no dedica el menor estudio a este punto crucial. La posibilidad práctica de hacer una separación radical entre la legislación y la función jurisdiccional, o entre la formación de una política y el control de su ejecución es algo que en ninguna época habría podido encomiar un realista político."<sup>24</sup>

A continuación, dejemos que el mismo Montesquieu sea el que nos explique en qué consiste su Teoría sobre la División de Poderes: "Hay en todo Estado, tres clases de poder: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho de gentes, y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho Civil.

<sup>21</sup> LANZ DURET, Miguel. DERECHO CONSTITUCIONAL, MEXICANO Y CONSIDERACIONES SOBRE LA REALIDAD POLÍTICA DE NUESTRO RÉGIMEN, México, Continental, 1972, p. 102.

<sup>22</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano. DERECHO CONSTITUCIONAL, México, Harla, 1990, p. 192.

<sup>23</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit., p. 215.

<sup>24</sup> SABINE, George. Op. Cit., p. 412.

Por la primera de ellas, el príncipe o el magistrado crea leyes para un cierto punto o para siempre, y corrige o abroga aquellas que ya están hechas. Por la segunda, hace la paz o la guerra, envía embajadas o las recibe, establece la seguridad y toma medidas para prevenir las invasiones. Por la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre los particulares. A esta última se le denomina la potestad de juzgar y a la otra, simplemente, la potestad ejecutiva del Estado.

Cuando se resumen en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados la potestad legislativa y la potestad ejecutiva, no existe libertad, ya que cabe el temor de que el mismo monarca o el mismo senado puedan hacer leyes para ejecutarlas tiránicamente.

Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles o de pueblo, ejerciesen estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares.<sup>25</sup>

Sin embargo, se ha sostenido, que por el hecho de no haber conocido en su totalidad la organización constitucional de Inglaterra, Montesquieu incurrió en el error de establecer una separación rígida y fría de los tres poderes; como si se tratase de algo mecánico.<sup>26</sup>

Por tal razón, no se puede aceptar hoy en día, la "existencia de tres poderes distintos, independientes e iguales, aun con el fin de garantizar la libertad política por medio del control o la resistencia de un poder contra otro en beneficio de los derechos de los ciudadanos; porque por encima de ese fin tan alto, que puede alcanzarse por otros medios, predomina hoy un principio capital que constituye el punto culminante del sistema estatal moderno: el principio de la unidad del Estado."<sup>27</sup>

## 1.2. LA DIVISIÓN DE PODERES FEDERALES

Todos recordamos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, abre dos grandes espacios de participación y de competencia. El primero de ellos, en su orden, es el espacio que pone al descubierto nuestra Carta Magna a partir del Artículo 40, para estos dos grandes ámbitos de competencia: el que corresponde a los órganos Federales y el segundo al que corresponde a los estados miembros Federales, veamos la siguiente cita:

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo

<sup>25</sup> Citada por André Hauriú, Op. Cit., pp. 236-237.

<sup>26</sup> Sobre estos aspectos se puede consultar, Jean-Jacques Chevalier, Los Grandes Textos Políticos. Desde Maquiavelo a Nuestros Días, México, Aguilar, 1977 y David Thompson, Las Ideas Políticas, Barcelona, España. Editorial Labor, 1977.

<sup>27</sup> LANZ DURET, Miguel, Op. Cit., p. 103.

concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.<sup>28</sup>

En efecto, se anticipó el Constituyente incluso a la misma división de poderes, dando lugar a esta doble vertiente: estados Federados, y los que en su conjunto delegan para el surgimiento de las estructuras Federales.

El Artículo 49 de la Constitución, como ya lo hemos visto en párrafos anteriores, establecen tres poderes: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Esta división de poderes, más que una ubicación Constitucional, ha adquirido en el tiempo y en el devenir la connotación de una institución política.

La referencia va desde este puente importante, cuyo arco se inicia en el Estagirita Aristóteles desde una perspectiva más de división de trabajo; arco que cae finalmente en el pensamiento de John Locke o de Montesquieu, en una concepción moderna de la división de poderes.

Evidentemente la perspectiva de un ejercicio, que anticipaba en el Estado tres manifestaciones del ejercicio del poder público, se había venido gestando, formando y evolucionando.

Pero ciertamente corresponde al inglés John Locke, a Montesquieu en la Francia ilustrada, darle este alcance conceptual que habría de darle un nuevo y distinto dimensionamiento.

Para Montesquieu y para el mismo John Locke, la idea era acatar, limitar la perspectiva del ejercicio del poder, ¿de qué forma?: institucionalizándolo.

Por lo tanto, al poder habría que frenarlo con el poder, en un sistema de balanzas y de contrapesos.

Y esto finalmente, viene a aquella figura que había contemplado Locke de un poder Legislativo, Ejecutivo y Federativo; a transformarlo en un poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el pensamiento del tratadista: Montesquieu.

Este poder, esta división, encontraba la oportunidad del equilibrio. La simple expectativa que generaba una manifestación en tres vertientes de desenvolvimiento, por sí misma representaba una oportunidad para balancear y para limitar.

Sin embargo, el ejercicio mismo del poder, tenía que encontrar además de la división de poderes, una limitación adicional. Y esto tenía que traducirse en el reconocimiento, en la existencia de las garantías y los derechos individuales; de tal forma que hubiese a la manifestación del poder una limitación interna y otra externa.

La interna vendría a ser la división misma y la externa, un campo limitado al poder público, vedado que se traducía en garantías individuales; ese ámbito intocable, inherente casi substancialmente al propio individuo, por serlo.

Así en el caso en cuestión, eso significa las dos vertientes que acotaban el ejercicio del poder.

<sup>28</sup> MC GRAW HILL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 47.

Después de esta introducción abordaremos la naturaleza jurídica de los poderes en México.

### 1.2.1. Naturaleza Jurídica de los Poderes en México.

En la Historia Constitucional Mexicana, podemos apreciar; a través de las diferentes Constituciones y Leyes Fundamentales que se conocen, la intención de mantener una separación de poderes establecidos; con el real y firme propósito de equilibrarlos entre sí; con el fin de garantizar tanto la independencia de cada uno de ellos; así como la propia libertad de los Ciudadanos.<sup>29</sup>

Con respecto a la situación que guardaba la Constitución de Apatzingán, el tratadista Jorge Carpizo señala que: "La Constitución de Apatzingán ligó íntimamente la idea de soberanía con el principio de la Separación de Poderes. El artículo 11 decía: Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares."<sup>30</sup>

En lo que respecta a la denominación de cada uno de los poderes, la misma Constitución en su "artículo 44 -dice Jorge Carpizo- estipuló: Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearon, además dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno (poder ejecutivo), y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia (poder judicial)."<sup>31</sup>

Por su parte, el Acta Constitutiva de la Federación, de 1824, en su artículo 9º señalaba: "El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo."<sup>32</sup> Además, Jorge Carpizo, menciona la importancia que tal separación de poderes habría de trazar en nuestra Historia Nacional; las bases de todas nuestras normas fundamentales en relación con la materia en cuestión: "En tal sentido están los artículos correspondientes a la Constitución de 1824 (artículo 6º), en las bases constitucionales de 1835 (artículo 4º), en los proyectos de constituciones de 1842 (en el proyecto de la mayoría, artículo 5º), en la Constitución de 1857 (artículo 50), y en la Constitución de 1917 (artículo 49)."<sup>33</sup>

Sin embargo, no hay que olvidar la tradicional división de los tres poderes de la Federación, que a mediados del mes de diciembre de 1835, se le agregó un "cuarto poder", El Supremo Poder Conservador, definido como un árbitro para evitar que alguno de los tres poderes "pudiera traspasar los límites de sus atribuciones". Veamos la siguiente cita:

<sup>29</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, Op. Cit., p. 193.

<sup>30</sup> CARPIZO, Jorge Op. Cit., p. 245.

<sup>31</sup> Loc. Cit.

<sup>32</sup> Ibid. p. 245

<sup>33</sup> Ibidem. pp 245-246.

"El artículo 4º de esta legislación, también conocida como las Siete Leyes, estableció que:

"El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un árbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones."<sup>34</sup>

Sobre lo anterior es importante señalar que dicho "poder partidista" no era más que una farsa de los conservadores para pasar por encima de la misma Constitución, ya que se "atribuían la facultad de calificar o descalificar un acto de cualquiera de los tres poderes legítimamente constituidos, históricamente, pero, que en tales circunstancias salían del mismo orden constitucional, dadas las circunstancias políticas que atravesaba el país, de la arbitraria sustitución del régimen Federal por el centralista, como por la naturaleza del mismo régimen instaurado."<sup>35</sup>

Ya para finalizar este acápite, cabe recordar que en el título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, capítulo primero, referente a la división de poderes estipula:

"ARTÍCULO 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."<sup>36</sup>

De acuerdo con la organización federal de nuestro país, los Poderes Federales de la Unión, así como los de sus estados miembros corresponden a la misma estructura de la Federación; es decir, que cada estado en particular tendrá los mismos tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

### 1.2.2. Relaciones entre los poderes del Estado: Regímenes Parlamentario y Presidencial.

Es desde la aparición de la Carta Magna, en el año 1215 d. C., aproximadamente, cuando los hombres optan por arrancarle al rey Juan Sin Tierra una serie de reconocimientos, se va estableciendo este acotamiento: existe el poder; pero es necesario encontrar un límite; y éste era esencialmente: la Ley.

Es a partir de este momento; y en su expresión más importante con la Revolución Francesa, que se hace del reconocimiento a la soberanía, pero no en la titularidad de un monarca, sino en el pueblo.

<sup>34</sup> RABASA, Emilic O. NUESTRA CONSTITUCIÓN, Historia de la libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, México., Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y la Secretaría de Gobernación. 1990. No. 16. p. 32.

<sup>35</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano. Op. Cit., p. 194.

<sup>36</sup> MC GRAW HILL. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1997, p. 55.

Sin embargo, vale la pena plantear la siguiente reflexión: ¿La División de Poderes, la expresión de tres ámbitos del ejercicio del poder, conlleva a una fragmentación o una división de la unidad del Estado?

“Parecería ser que la Doctrina concuerda, conviene en que en esa división (sic) debe haber sin embargo un factor que enlace, que aglutine ese esfuerzo de una triple expresión del ejercicio del poder público.”<sup>37</sup>

En efecto este eslabón básico, fundamental e indispensable, resulta ser el principio de colaboración entre los Poderes del Estado. Esto no conlleva a una referencia importante: la División de Poderes no supone la división del Estado; sino por el contrario; El Estado tiene que garantizar su indispensable unidad. Y habrá que subrayarlo así: la indispensable unidad del Estado.

Como puede observarse, esta forma triple de ejercicio del poder de tres vertientes, permite la colaboración, la coparticipación y más aún la corresponsabilidad

Por tanto, de la forma en que se relacionan los poderes Ejecutivo y Legislativo, hay dos vertientes que son prácticamente las que predominan hoy en día. De esa forma devienen dos expresiones: el Sistema Parlamentario y el Presidencial; los cuales, a continuación trataremos, aplicando el método comparativo-analítico.

Sobre lo anterior, es importante destacar las observaciones que el tratadista Juan Federico Arriola, hace respecto a dicha temática. A manera de ejemplo de cita, una reflexión relevante acerca de las relaciones entre el Poder Legislativo y Ejecutivo en los sistemas parlamentarios y presidencial:

“Desde luego, no es la misma la relación concretamente entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en un sistema Parlamentario -que es el que rige en un número considerable de países europeos-, que en el régimen presidencial clásico de Estados Unidos o los sistemas presidencialistas iberoamericanos. En el primero, el Jefe de gobierno está inmerso en el parlamento como uno de sus miembros en el caso del Reino Unido es generalmente el Jefe del Partido mayoritario -y sus ministros también son parlamentarios. Mientras que en el régimen presidencial el responsable del Poder Ejecutivo es a la vez el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y está separado del Congreso.”<sup>38</sup>

Como se advierte, el sistema parlamentario debe su nombre a la preponderancia que el legislativo tiene respecto al ejecutivo. Este sistema tiene su origen en Inglaterra y para su debido funcionamiento se requiere, además de la existencia de partidos organizados, de una alta disciplina

<sup>37</sup> Ponencia presentada por el Gobernador Enrique Burgos García, bajo el título “Fortalecimiento del Poder Legislativo, Reformas Estructurales y Revisión de las Facultades del H. Congreso de la Unión y de las Cámaras de Senadores y Diputados”, durante la celebración del Foro Público de consulta sobre “Equilibrio de Poderes y Fortalecimiento del Poder Legislativo”, organizado por la Cámara de Senadores, Ciudad de Querétaro, Querétaro, 20 de Febrero de 1996.

<sup>38</sup> LVI LEGISLATURA. SENADO DE LA REPÚBLICA. Arriola, Juan Federico. “El difícil equilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México. Algunas reflexiones sobre sus relaciones jurídicas y políticas” Revista del Senado de la República. Abril-Junio. Volumen 2 No. 3. P. 31.

parlamentaria; ya que sin un respeto absoluto para la opinión de la mayoría, el parlamentarismo no podría tener su realización.<sup>39</sup>

De la correlación entre un sistema y otro, han derivado las vertientes relevantes de nuestro tiempo ¿Qué es lo que determina fundamentalmente esta connotación? En el sistema parlamentario básicamente hay una subordinación del poder ejecutivo con respecto al órgano legislativo.

De hecho en el sistema parlamentario, "la composición de la administración y del ejecutivo deviene de éste, del legislativo, y sus componentes son determinados básicamente por quien tiene la representación de la mayoría parlamentaria. De ahí se gesta e integra la conformación de un gabinete o de un Primer Ministro, que asume frente al Parlamento una responsabilidad política y colectiva, no individual."<sup>40</sup>

En cuanto al sistema Presidencial, éste nació en Estados Unidos de Norteamérica y se ha ido generalizando en especial, entre los países de Latinoamérica.

En el sistema presidencial, la relación con el poder legislativo representa una independencia política; ya que el ejecutivo deriva también de una elección directa. Un ejecutivo unipersonal, en donde los componentes, el secretariado, no tienen responsabilidad política y por supuesto, tampoco ante el Congreso; sino que la tienen administrativamente frente al Presidente de la República.

Además, el Presidente de la República, tiene la libre y abierta oportunidad de asignar a sus colaboradores y removerlos con absoluta libertad, conserva nuestra forma republicana y nuestro ejercicio, algunos rasgos que se ha llamado los "matices parlamentarios", no obstante que nuestra estructura de gobierno en México, corresponde a un sistema Presidencial. Estos matices parlamentarios, los trataremos con mayor detenimiento en el Capítulo 3 de este trabajo.

Continuando con el régimen parlamentario; cuando "el gabinete - dice Tena Ramírez- cesa de representar la opinión de la mayoría debe dimitir, para ser sustituido por quienes reflejan dicha mayoría. Lo mismo por lo que hace a la responsabilidad política como por lo que respecta a la representación de la mayoría, el vaivén político concluye en el gabinete; el Jefe de gobierno está por encima del reflujo, inmune a los cambios, inmutable e irresponsable."<sup>41</sup>

Por otro lado, las pugnas entre el Parlamento y el gobierno o llamado gabinete gubernamental pueden ser de gran magnitud porque ambos tienen un mismo origen; el pueblo al que representan. Esto puede acarrear las siguientes consecuencias: "Si el Parlamento no va de acuerdo con el gobierno, emite un voto de censura, si por el contrario es el gobierno

<sup>39</sup> PEREZ DE LEÓN, E. Enrique. NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO, México, Porrúa, 1993, p. 95.

<sup>40</sup> BURGOS GARCÍA, Enrique. Op. Cit., p. 5.

<sup>41</sup> TENA RAMÍRES, Felipe. Op. Cit., p. 254.

quien no está conforme con el Parlamento, entonces el gobierno por medio del monarca disuelve el Parlamento."<sup>42</sup>

A continuación se expondrá en forma breve e ilustrativa, el Control Constitucional.

### 1.2.3. Control Constitucional.

A lo largo de este capítulo, se ha demostrado que no existe una independencia completa entre los órganos del Estado, sino que es indispensable la colaboración, la coparticipación y más aún la corresponsabilidad entre los Poderes de la Unión.

Dice la doctrina que el Poder Legislativo y el Ejecutivo tienen una naturaleza de órganos de mando. Es por esta razón de que el Legislativo manda por la vía de la expresión de la voluntad popular, traducida en la ley. En cambio, el Ejecutivo en cuanto entidad es capaz de materializar los ordenamientos del otro poder.

En cuanto al tercero, se constituye en algo así como un controlador de los otros dos poderes. Por eso el Poder Judicial de la Federación además de su posición de ser la entidad que aplica la norma general abstracta e impersonal al caso concreto. Es por ello que tiene la connotación subrayada y especial, que es de colocarse con respecto a los otros dos poderes, como una entidad que controla sus actos; la constitucionalidad de sus decisiones y de su actuación.

Como muy particularmente se observa en lo dispuesto en el artículo 103 constitucional; ahí se advierte cómo este tercer poder adquiere por esa misma razón, esa connotación de poder; ya que se coloca como el receptor de un medio de control de la constitucionalidad, como órgano jurisdiccional en vía de acción; con el fin de proteger precisamente esa constitucionalidad y esos ámbitos; el que corresponde al individuo en sus derechos, el que corresponde a los Estados miembros, al Estado Federal en esa indispensable necesidad de armonía. Y es esa contraloría la que le da connotación de poder.

"Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- "I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;
- "II. Por leyes o actos de la autoridad Federal que vulnere o restrinja la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- "III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad Federal."<sup>43</sup>

Sin embargo, este sistema de control de la Constitucionalidad, que es ventilado ante órgano jurisdiccional, no es el que nos corresponde tratar o fondo; en cambio lo que si analizaremos a partir de los capítulos subsiguientes, es la función de Control Parlamentario del Poder Legislativo

<sup>42</sup> MARTÍNEZ DE LA SIERRA, Juan Antonio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México, Porrúa. 1983. p. 161.

<sup>43</sup> MC GRAW HILL. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 1997. p. 102.



Federal sobre el Poder Ejecutivo Federal; en especial: El Informe  
Presidencial.

## Capítulo 2. EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

El Poder Legislativo Moderno tiene su fundamento más importante en la Doctrina de John Locke y Montesquieu, acerca de la División de Poderes hecha con el fin de evitar que una sola persona concentrara las decisiones fundamentales de la vida pública de cualquier Nación.

Por ello, la División de Poderes en México no está pensada únicamente en términos de contrapeso o competencia entre poderes, sino de colaboración entre ellos, puesto que disponen de una acción recíproca que viene a complementar las acciones de la contraparte en las decisiones sobre algún asunto de interés nacional.

Y es dentro de estos lineamientos, que explicaremos la Organización y Funcionamiento del Poder Legislativo Federal Mexicano, sin embargo, es importante señalar que explicaremos el término "Poder Legislativo", para referirnos al órgano que primordialmente se encarga de la función legislativa.

Primeramente, analizaremos la evolución histórica del Poder Legislativo; para concluir con las formas que ha adoptado para organizarse y funcionar de manera normal.

### 2.1. NATURALEZA Y FUNCIONES

Antes de iniciar este subcapítulo, es necesario reflexionar sobre lo que implica el "Poder Legislativo". Respecto a este problema, el Doctor Ignacio Burgoa, dice en su libro titulado; DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, lo siguiente:

"Si el poder público equivale a actividad de imperio del Estado, por ende, en la elaboración de leyes. El concepto de ley, cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad. La ley es un acto del Imperio del Estado que tiene como elementos substanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entrañan normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean."<sup>44</sup>

Es importante señalar entonces, que partiendo del ámbito jurídico; la ley es un acto de imperio del Estado. Por tanto, todo acto de autoridad que

<sup>44</sup> BURGOA, Ignacio. Op. Cit., pp. 609-610.

establezca normas jurídicas, "será siempre una ley en su contextura intrínseca o material, aunque no provenga del órgano estatal en quien se deposite predominantemente la función legislativa. En puntual congruencia lógica se afirma, por lo contrario que no todo acto que emane de dicho órgano es una ley si sus notas esenciales son no la abstracción, la impersonalidad y la generalidad, sino la concreción, la personalidad y la particularidad que caracterizan a los actos administrativos y jurisdiccionales."<sup>45</sup> Por esta razón, un órgano llamado legislativo puede desempeñar la función legislativa mediante la expedición de leyes o en su caso el poder administrativo o el jurisdiccional, según sean los actos que realice conforme a su competencia constitucional.

Sobre lo anterior, podemos deducir que las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales que integran el derecho positivo y cuya creación es el objeto propio al poder o actividad legislativa, pueden proceder no sólo del órgano legislativo propiamente dicho, sino también del Ejecutivo, o en su caso de otros en quienes por excepción o temperamento se deposita constitucionalmente. Por ejemplo, tenemos los llamados reglamentos heterómanos o autónomos que elaboran el Presidente de la República o los gobernadores de las entidades federativas; "pues aunque desde el punto de vista formal sean actos administrativos por provenir de órganos de esta índole, en cuanto a su materialidad intrínseca contienen normas jurídicas que presentan los aludidos caracteres."<sup>46</sup>

En lo que respecta a la naturaleza histórica del ejercicio del poder legislativo, entendido como una función pública, la historia nos revela que, desde la antigüedad, los ciudadanos de las polis griegas "hicieron ley de la costumbre la de reunirse o deliberar sobre los asuntos públicos que concernían a la vida política de las ciudades estado."<sup>47</sup>

De esta forma las leyes se discutían y votaban; conforme a la conveniencia o inconveniencia de las mismas. El reducido número de ciudadanos permitía en ese caso la discusión directa de los asuntos de Estado. A través del tiempo, y con el crecimiento demográfico, se da una evolución, de tal forma que se establecieron órganos deliberativos limitados al número de personas; y de allí surgen lo que conocemos como representación.

A través del desarrollo de la humanidad surgen nuevas formas de expresión de la voluntad popular y denotándose también otras maneras de organización; que responden a las necesidades de cada sociedad.

"Desde Locke -dice Daniel Moreno- y más tarde con Rousseau, se consideró que las asambleas legislativas son las que ejercen con mayor legitimidad que ningún otro poder, la soberanía nacional."<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Ibid., p. 611.

<sup>46</sup> Loc. Cit.

<sup>47</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, Op. Cit., p. 294.

<sup>48</sup> MORENO, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, México, PAX-MEXICO, 1983, p. 386.

Por su parte, el tratadista español Nicolás Pérez Serrano señala: "Los organismos colectivos que asumen como tarea principal la discusión y voto de las Leyes, y que son el factor más decisivo en la obra normativa, se llaman Parlamentos, recibiendo también otros nombres como Cámaras, Asambleas Legislativas, Cuerpos Colegisladores, Representación popular, etcétera. La denominación peculiar varía de país a país pudiendo existir o no un nombre general y conjunto que abarque a ambas Cámaras."<sup>49</sup>

De este modo, por medio de sus representantes los ciudadanos participan en la formación de las leyes, y es a través de ellos, como participan en las decisiones estatales; estableciendo una serie de normas jurídicas que regulan la vida en la sociedad.

En efecto, el legislativo se estima como el que mejor encarna dentro de la representación popular. Sobre este aspecto, es importante destacar las observaciones que hace Miguel Lanz Duret, respecto a la representación:

"Hoy en todas partes, exceptuando la América Latina, tanto constitucionalmente como de hecho, predomina el Poder Legislativo, con una tendencia cada día creciente de controlar casi todas las funciones propias del Poder Ejecutivo, manteniendo al Poder Judicial dentro de la esfera limitadísima del desempeño exclusivo y cada vez menos político de la función jurisdiccional. En Inglaterra, conforme a sus prácticas y tradiciones constitucionales consagradas por los siglos y por la aceptación del pueblo inglés, el Parlamento es soberano y puede dentro de sus facultades no sólo controlar de un modo absoluto, como ocurre hoy, al Poder Ejecutivo, sino modificarlo radicalmente y aún hacerlo desaparecer si lo considera necesario para la Nación, mediante acuerdos o mandatos legislativos."<sup>50</sup>

El Constitucionalista Lanz Duret, hace cinco décadas, sin duda tenía razón, al referirse a Inglaterra y Francia; luego decía que no solamente en los países parlamentarios ocurrió esto, sino aun en países con régimen presidencialista: "... aun en países regidos bajo la forma de gobierno presidencial, como los Estados Unidos de América, en los que tanto los miembros de ambas Cámaras como el Presidente de la República son electos por el sufragio universal, aun en ellos es evidente la preponderancia del órgano legislativo, el control progresivo ejercido por éste sobre el Jefe de Estado y la invasión y supremacía creciente del Congreso sobre las facultades propias del Ejecutivo Federal."<sup>51</sup>

Sin embargo, estas afirmaciones fueron válidas en la década de los treinta; hoy en día, ha cambiado básicamente la situación, al punto de que solamente en Inglaterra sigue conservando gran fuerza el legislativo.

En Francia y los Estados Unidos se ha acentuado la fuerza del poder ejecutivo, lo mismo que en los sistemas presidencialistas latinoamericanos.

El jurista Jorge Carpizo afirma: "... la representación implica una sustitución de la voluntad, es un querer y obrar por otros. El cuerpo colegiado representante debe ser una imagen de querer de la comunidad

<sup>49</sup> Citado por Calzada Padrón, Feliciano, en Derecho Constitucional, p. 294.

<sup>50</sup> LANZ DURET, Miguel, Op. Cit., p. 110.

<sup>51</sup> Ibid. p. 111

representada, y así se entendió en la Edad Media. Las cortes y parlamentos fueron contemplados como una proyección de la sociedad entera, lo que hizo necesario que en ellas estuvieran representados los estamentos de la nobleza, clero común; ya que lo que a todos atañe no puede decirse sino por todos."<sup>52</sup>

En México, el sistema de representación es de carácter indirecto y se deposita en el Congreso de la Unión, el que de acuerdo con el artículo 50 Constitucional, así como los subsiguientes del Capítulo II, título tercero, señala todos los requisitos, formas, procedimientos y atribuciones que han de cumplirse para que se ejerciten a cabalidad las facultades reservadas en forma soberana de la Nación, manifiesta en el Poder Legislativo.<sup>53</sup>

De acuerdo con el artículo 50 de la Constitución Mexicana, el Poder Legislativo se conforma por el Congreso de la Unión, el que a su vez se integra por una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

"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>54</sup>

Al analizar el sistema de representación, el jurista Jorge Carpizo expone: "México tiene asentado en su Constitución el sistema indirecto, mismo que ha regido toda su historia constitucional, y que en su forma clásica, es el que sigue en líneas generales nuestro país. Dicho sistema posee las siguientes características:

"a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación.

"b) El representante en su actuación es independiente de sus electores.

"c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.

"d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de las ideas de revocar el mandato.

"e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.

"f) La elección del representante se basa en la noción del voto individual: consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado."<sup>55</sup>

A efecto de poder comprender de mejor forma la naturaleza y atribuciones del Poder Legislativo Federal, a continuación analizaremos los sistemas unicameral y bicameral.

## 2.2. SISTEMAS UNICAMERAL Y BICAMERAL

<sup>52</sup> Citado por Calzada Padrón, Feliciano, en *Op. Cit.*, p. 295.

<sup>53</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Op. Cit.*, p. 295.

<sup>54</sup> MC GRAW HILL, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, P. 56.

<sup>55</sup> Citado por Calzada Padrón, Feliciano, *Op. Cit.*, p. 295-296.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión (Artículo 41) El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio; en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo se deposita en un Congreso General, el cual está integrado por una Cámara de Senadores y una Cámara de Diputados. Para asegurar la debida distribución de Facultades y Competencias entre los diversos órganos del Estado, existe la prohibición constitucional de que se reúnan dos o más de esos Poderes en una sola persona o corporación, y sin que pueda depositarse el Poder Legislativo en una sola persona.

El principio de División de Poderes ha sido en México, una decisión política primordial, que ha tenido continuidad y vigencia en todo el contexto histórico de nuestra vida como nación independiente. Su primera formulación en nuestro país, se encuentra en la Constitución de Apatzingán de 1814.

Nuestra Ley Fundamental, establece un sistema bicameral para el ejercicio de la función legislativa. En la primera cámara participan los Diputados, que son los representantes populares; en la segunda los Senadores, que son los representantes del interés Federal. Por necesidad política, México ha conservado históricamente, un régimen bicameral, con una excepción: la Constitución de 1857, ya que ésta consagra un esquema unicameral. Se retoma el bicameralismo en las reformas efectuadas a la Constitución de 1874.

Las funciones y facultades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son imprescindibles e importantes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le dedica al Poder Legislativo todo un capítulo; que consta a la vez de 30 artículos; lo que viene a representar casi una cuarta parte del total de los preceptos vigentes. "En todo ello se ha buscado que el sistema bicameral sepa afrontar los cambios al interior de nuestro sistema político."<sup>56</sup>

### 2.2.1. Sistema Unicameral.

El vocablo "unicameral" es aplicado al régimen político de una sola Cámara. "El unicameralismo implica la existencia de un solo órgano legislativo, integrado por una asamblea, elegida generalmente por sufragio directo."<sup>57</sup>

En el unicameralismo encontramos algunas ventajas y desventajas implícitas, entre las que destacan las enumeradas por Xifra Heras; Veamos:

<sup>56</sup> Dip. Ing. Orlando Ugalde Camacho, Presidente de la Gran Comisión de la LI LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, "Reunión de las Facultades Exclusivas de las Cámaras de Senadores y Diputados", Foro exclusivo de consulta sobre Equilibrio de Poderes y Fortalecimiento del Poder Legislativo, Querétaro, Querétaro, 20 de Febrero de 1996.

<sup>57</sup> BERLÍN VALENZUELA. DERECHO PARLAMENTARIO, México, F.C.E. 1994, p. 229.

"a) La unidad del pueblo se expresa mejor en un órgano que en varios, por lo que no se justifica la existencia de dos cámaras, pues si ambas están de acuerdo, una de las dos es inútil; si discrepan, hay una por lo menos que no representa la voluntad del pueblo.

"b) Al existir dos cámaras, sus medios de información son diferentes, por lo que el debate sobre las leyes y los asuntos que conocen son realizados apresuradamente y con menor reflexión, a diferencia de como suele hacerse en una sola cámara, con la cual el voto de la cámara peor informada o más superficial, puede entorpecer el trabajo de la otra usando del derecho de veto.

"c) Son también de considerarse las razones derivadas del entorpecimiento que reciben los trabajos parlamentarios por la lentitud que implica el doble examen, el fuerte gasto económico, que significa para un país el sostenimiento de dos cámaras, la necesidad de contar con una asamblea más consolidada que evita los abusos de poder del gobierno, así como el cumplimiento de las funciones parlamentarias que requieren mayor sencillez para ser más eficaces."<sup>58</sup>

Sin embargo, son pocas las naciones que han adoptado el sistema unicameral, debido a que el sistema bicameral parece ser más eficaz; lo que ha dado lugar a que todas las naciones se inclinen por él para integrar sus parlamentos. De los países que aplican el unicameralismo, tenemos: Dinamarca, Nueva Zelanda, Israel, Costa Rica y Guatemala; sin omitir que Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, en América Latina, lo han instituido como su forma parlamentaria.

En la historia constitucional de México, el sistema unicameral, se practicó durante poco tiempo, y constituyó más la excepción que la regla. El bicameralismo fue uno de los puntos más controvertidos en el Congreso Constituyente de 1856-1857, cuando se resuelve la supresión del Senado, fundamentalmente por la experiencia habida en nuestra historia, ya que en el Senado estaba representada la Aristocracia, el poder feudal y el religioso; y era un obstáculo para la expedición de Leyes requeridas para el desarrollo nacional. Es así como se dejó instituida sólo la Cámara de diputados, pese a que el sistema seguía siendo federal.

Por su parte, Daniel Moreno señala: "Ante el sentido clasista, aristocratizante de las cartas centralistas, el constituyente de 1856-57 suprimió el Senado para dejar el Congreso reducida a una cámara. Se sostuvo que aquel era un cuartel del invierno de las nulidades políticas; y almacigo de obispos y generales."<sup>59</sup>

Como se observa, se suprimió el Senado por el temor de los liberales para constituir nuevamente un órgano de corte aristocrático. Los liberales consideraban que con un congreso unicameral se conseguirían con más facilidad las leyes de Reforma social, que eran indispensables en la época; de tal manera que quedó en la Constitución de 1857 suprimido el Senado de la República.

Sin embargo, la supresión del Senado en la Constitución de 1857 sólo fue lograda por un margen reducido de votos: 44 contra 38. El vacío que ante un Sistema Federal dejaba la supresión del Senado, se intentó llenar a través de la disposición establecida en el artículo 69 de la Constitución Política de 1857, que se interpretaba, según Tena Ramírez,

<sup>58</sup> Citado por Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, México, F.C.E., 1994, pp 230-231.

<sup>59</sup> MORENO, Daniel, Op. Cit., 440.

de la siguiente forma: "La diputación de un Estado es el grupo de diputados, elegidos por la población de ese Estado, por unanimidad de sus individuos presentes -decía el artículo 69 del proyecto-, pidiere que una ley, además de la votación establecida en los artículos anteriores, se vote por diputaciones, se verificará así y la ley sólo tendrá efecto si fuere aprobada en ambas votaciones". El precepto servía "para que no se frustrase el objeto de la igual representación de los Estados", según las palabras del dictamen. Además, mediante un lento y laborioso proceso en la formación de las leyes, el proyecto buscaba enmendar el inconveniente de premura que se atribuía a la institución de la Cámara única."<sup>60</sup>

La Constitución de 1857 fue reformada en el año de 1874, y se introdujo nuevamente en la Constitución, el Senado. De acuerdo con esta Reforma, el Senado se componía de 2 Senadores para cada Estado y 2 por el Distrito Federal, electos popularmente, mediante el sistema indirecto, en primer grado, renovándose por mitad cada dos años.

### 2.2.2. Sistema Bicameral.

Es un sistema político que se basa en la existencia de dos Cámaras Legislativas, a diferencia del unicameral. La expresión bicameral "viene del latín bis, doble, dos veces; camera, cámara".

El sistema bicameral nació en Inglaterra en el siglo XVI; en donde el parlamento británico fue dividido en dos cuerpos distintos; atendiendo a la estratificación social; por un lado, la Cámara de los Lores o Cámara Alta, que representaba a la nobleza y la aristocracia; mientras que la Cámara de los Comunes baja, representaba al pueblo a través de la burguesía.

Por otra parte, el tratadista Francisco Berlín Valenzuela, en su libro titulado DERECHO PARLAMENTARIO, expone: "El conjunto de dos cámaras suele tener nombres diferentes en cada país; por ejemplo: Parlamento en Inglaterra, Congreso en los Estados Unidos; Asamblea Federal en Suiza; Soviet Supremo en la desaparecida URSS, Cortes en España; Dieta Imperial en Japón; Congreso de la Unión en México. Así el bicameralismo que ha seguido como modelo el sistema inglés ha sido empleado por distintos países, dando a cada una de las dos asambleas diferentes conjuntos de funciones, ya sea considerando a la Cámara Alta como conservadora y a la Cámara Baja como progresista o, en otros términos, al Senado como representante del federalismo y a la Cámara de Diputados como representante de la Nación."<sup>61</sup>

Asimismo, la doctrina ha señalado las ventajas y desventajas del sistema bicameral. El constitucionalista español Jorge Xifra Heras, expone algunos argumentos que pretende justificar la existencia de este sistema; y que deben tenerse presentes para su evaluación. A continuación se exponen algunos argumentos referentes al Sistema bicameral:

<sup>60</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. Cit., p. 272.

<sup>61</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Op. Cit., p. 199.



"a) Respecto al bicameralismo -expresa el autor- que hay que considerar la eficacia del principio representativo de la integración democrática, que adquiere mayor pureza y templanza como resultado de la mezcla del principio inorgánico o numérico que se da en la Cámara Baja con los criterios concernientes a la representación clasista o estamental que se presenta en las llamadas cámaras altas, provenientes de los estados federados o las entidades autónomas de los grupos o corporaciones que las convierten también en cámaras corporativas, así como de un sufragio indirecto ya que en algunos países la integración de la segunda cámara no se hace por votación popular.

"b) La doble discusión de algunos asuntos en general que se lleva a cabo en donde existen dos cámaras, es útil para evitar la aprobación de leyes y dictámenes hechos en forma precipitada, pues en caso de que la Cámara Baja procediera a la ligera o actuara bajo presiones partidistas o de otra índole, la otra Cámara, llamado de enfriamiento o de reflexión, tendría la posibilidad de hacer ver los inconvenientes de tal proceder, exponiendo sus opiniones con mayor información y serenidad por estar alejado de las luchas electorales y de los elementos pasionales que suelen presentarse en la segunda cámara.

"c) Por lo que se refiere a la función legislativa, siempre es preferible que sean dos instituciones de un mismo órgano las encargadas de realizarla, pues de esta manera se garantiza la práctica de los principios de libertad y división de poderes, en virtud de que al actuar la Cámara Alta como cámara de contrapeso se asegura el equilibrio constitucional.

"d) Históricamente el bicameralismo ha estado presente en momentos importantes de varios países donde se llegó a deliberar en forma separada en los asuntos más trascendentes para ellos, tal como lo evidencia el Parlamento inglés, los Estados Generales Franceses y las Cortes catalanas de la Edad Media."<sup>62</sup>

Respecto a las ventajas del sistema bicameral, el tratadista mexicano Felipe Tena Ramírez estima que éste:

"1° Debilita, dividiéndolo, al Poder Legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los Poderes dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del poder rival.

"2° En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.

"3° La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder Ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión y en la Primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio."<sup>63</sup>

De los países que han adoptado el sistema bicameral están: Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Canadá, Japón, Alemania, Italia, España; entre otros.

En América Latina la mayor parte de los países adoptó el bicameralismo, entre ellas Brasil, Argentina, Venezuela, República Dominicana, Colombia, Uruguay, Chile, Paraguay, Bolivia, Perú y México.

### 2.2.3. El Bicameralismo en México.

A lo largo de su historia Constitucional, nuestra Nación ha ostentado -salvo la excepción de la Constitución de 1857- un sistema legislativo bicameral. Este sistema fue instituido por los constituyentes de 1824,

<sup>62</sup> Citado por Berlín Valenzuela, Francisco en DERECHO PARLAMENTARIO, México, F.C.E., 1994, pp. 199-200.

<sup>63</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit., p. 270.

quienes tomaron al modelo norteamericano y por esa razón, atribuyeron al Senado la representación de las entidades Federativas. Las constituciones centralistas de 1836 y 1843 mantuvieron el bicameralismo, sin embargo, el Senado no tuvo la representación de los estados al no existir éstos como tales.

Sobre este tema, el tratadista Daniel Moreno, expone: "Entre nosotros, por imitación hacia la Constitución norteamericana, que en forma determinante sirvió de modelo para nuestros primeros legisladores, ha predominado el bicameralismo, en vista de que tanto en el acta constitutiva, como en la Constitución de 1824, Federalista; en las centralistas de 1836 y 1843, tuvimos sistemas de dos cámaras."<sup>64</sup>

Una vez pasada la crisis política que se derivó de la Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma y de la Segunda Intervención Francesa, el gobierno del Lic. Benito Juárez trató -"a través de la Circular del 14 de Agosto de 1867- de introducir, mediante un plebiscito, el sistema bicamaral."<sup>65</sup>

El presidente liberal, Sebastián Lerdo de Tejada, después de las fracasadas gestiones de Benito Juárez en esta materia logró el restablecimiento del Senado en 1874. "En las reformas de 74 -agrega Tena Ramírez- cristalizó el pensamiento de Lerdo, consagrándose cumplidamente el bicameralismo de tipo norteamericano, con la Cámara de Diputados elegida proporcionalmente a la población y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal."<sup>66</sup>

Sobre lo anterior es importante destacar las observaciones que hace el tratadista César Carlos Garza García, con respecto a las ventajas del Sistema Bicameral en México:

"El bicameralismo, para nosotros, presenta la ventaja de poder tener representados en los Estados en forma Federal, simultánea y separadamente a la Nación y a las entidades Federativas en el órgano encargado primordialmente de la función legislativa. Enunciamos como ventaja la correpresentación apuntada, porque existen actos que, por afectar los intereses nacionales, deben considerarse tanto el pueblo, como a las entidades Federativas, para efectos de salvaguardar, también, sus intereses y el pacto federal. Como ejemplo de lo dicho pueden considerarse los actos legislativos, formal y materialmente, que afecten nacionalmente, como lo son: los tratados internacionales, la legislación en materia de control de la constitucionalidad, las reformas constitucionales, etc.

"Debemos agregar que la correpresentación, en trato, es importante que exista separadamente, porque existen asuntos que no competen simultánea, indistinta y/o equitativamente a ambos conjuntos de intereses representados."<sup>67</sup>

## 2.3. EL CONGRESO DE LA UNIÓN

<sup>64</sup> MORENO, Daniel, *Op. Cit.*, p. 439.

<sup>65</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Op. Cit.*, p. 297.

<sup>66</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. Cit.*, p. 273.

<sup>67</sup> GARZA GARCÍA, Cesar Carlos, *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*, Mc. Graw Hill, 1997.

A lo largo de este trabajo se ha establecido como el primer antecedente del Poder Legislativo en México, la Constitución de Cádiz de 1812, debido a que este documento constitucional llegó a estar vigente en la Nueva España, mencionando que las Cortes estarían integradas por diputados, por lo cual éstas eran unicamerales. Posteriormente la Constitución de Apatzingán de 1814, que no llegó a estar vigente, refiere la existencia de un Supremo Congreso también unicameral.

Sobre este aspecto, el Doctor Emilio O Rabasa opina lo contrario: "Ya desde la Constitución de Apatzingán -1814- aparece un Congreso Bicameral y se otorgan la Senado las facultades de nombrar los ministros públicos que con el carácter de embajadores plenipotenciarios..."<sup>68</sup> en cambio el Lic. Horacio Labastida subraya: "No siempre estuvo constituido el Poder Legislativo mexicano por una Cámara de Diputados y otra de Senadores. El Derecho Constitucional de Apatzingán (1814) y la Constitución de 1857 establecieron sendos congresos unicamerales integrados por diputados."<sup>69</sup>

Lo anterior podría tratarse de un error del Doctor Emilio O Rabasa al revisar incorrectamente su ponencia titulada: "El Senado como órgano de Gobierno"; ya que él mismo fue el que coordinó la obra titulada: "Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano" (Fuente del comentario jurídico del Lic. Horacio Labastida).

El primer antecedente de un Poder Legislativo bicameral, con la denominación de Congreso General, es la Constitución de 1824, regulándose de igual forma en la Constitución de 1836 (centralista). "Mientras que la de 1857 estableció que éste sería unicameral, suprimiéndose así la Cámara alta, Cámara que se restableció nuevamente en 1874."<sup>70</sup>

La Constitución de 1917 vigente dispone la organización bicameral del Poder Legislativo en su artículo 50, en el que se establece que se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras una llamada de Diputados y otra de Senadores.<sup>71</sup>

Por último, el Congreso General o de la Unión el número de parlamentarios que lo integran, a partir de la reforma de 1993 aplicada a la elección del 21 de agosto de 1994, es de 628, de los cuales 500 son diputados y 128 son senadores.

<sup>68</sup> RABASA, Emilio O. "El Senado como órgano de Gobierno", Ponencia presentada en el Foro Público sobre la Reforma del Estado, celebrado en el Auditorio "Sebastián Lerdo de Tejada", México, D.F. el 20 de Marzo de 1996, p. 1.

<sup>69</sup> LABASTIDA, Horacio, "Comentario Jurídico", en Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, obra coordinada por Emilio O Rabasa. México INEHRM Y SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 1990., T. 17, p. 60.

<sup>70</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "La Administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones Genéricas y Modernización", en Revista de Administración Pública; La Administración del Congreso General, INAP, México, No. 92, p. 32.

<sup>71</sup> La Constitución de 1917 vigente establece un poder legislativo bicameral, regulado principalmente del artículo 50 al 79 Constitucional.

### 2.3.1. Integración de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados, constituye, ante el Congreso de la Unión, la representación de la Nación Mexicana. En su artículo 51, la Constitución Política de 1917, la define de la siguiente forma:

"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>72</sup>

Esta Cámara está integrada con un total de 500 diputados, de los cuales 300 son de mayoría relativa (en distritos electorales uninominales) y 200 de representación proporcional (a través de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales). La duración del cargo es de tres años y no pueden sus miembros ser reelectos para el período inmediato; la edad mínima requerida para formar parte de esta Cámara es de 21 años.

Respecto al Principio de votación Mayoritaria, César Carlos Garza García en su libro titulado: DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, señala: "El Principio de votación mayoritaria relativa es aquel que indica que será electo diputado, el candidato que resulte con mayor número de votos, de entre los que hubieren contendido, en el correspondiente distrito electoral uninominal, sin importar su porcentaje."<sup>73</sup>

En cuanto, al Principio de Representación Proporcional, dice lo siguiente: "El principio de representación proporcional es aquel que establece que serán electos diputados, aquella cantidad de la lista regional de cada partido político, que le toque, de acuerdo al porcentaje de votación que hubiere obtenido cada determinado partido, en la circunspección plurinominal correspondiente."<sup>74</sup>

Para ser diputado es necesario cubrir los siguientes requisitos; por ejemplo entre otros: ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con una residencia de más de 6 meses anteriores a la fecha de elección; no ser secretario o subsecretario de Estado, ministro de la Suprema Corte de Justicia, a menos de que se separe definitivamente, en el primer caso, 90 días antes de la elección y, para el segundo, dos años; no ser ministro de algún culto religioso; no estar comprendidos en las incapacidades del artículo 59 constitucional (artículo que se refiere a la prohibición de la reelección consecutiva).<sup>75</sup>

En la actualidad, los miembros de la Cámara de Diputados provienen de las siguientes organizaciones políticas: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática

<sup>72</sup> MC GRAW HILL. CONSTITUCIÓN .... P 56.

<sup>73</sup> GARZA GARCÍA, Cesar Carlos. Op. Cit., p. 111, Atambién véase el artículo 53 constitucional.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Si se desea abundar en este tema, consúltese del artículo 50 al 79 Constitucional; de preferencia en: Mc Graw Hill, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1997.

(PRD), Partido Acción Nacional (PAN), Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM).

### 2.3.2. Integración de la Cámara de Senadores.

El Senado de la República, conocido también como la Cámara Alta del Congreso de la Unión, tiene como función específica la representación de los estados. Esta Cámara, según el artículo 56 Constitucional se integra de la siguiente forma:

"Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, 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>76</sup>

Sobre lo anterior, es importante destacar las observaciones que hace César Carlos Garza García, acerca de los principios referentes al artículo 56 Constitucional:

"a) Principio de votación mayoritaria relativa.

"El principio de votación mayoritaria relativa es aquel que indica que serán electos senadores, los dos candidatos de la fórmula partidista que resulte con mayor número de votos, de entre las que hubieren contendido, en el correspondiente Estado o en el Distrito Federal, sin importar su porcentaje.

"b) La Primera minoría.

"El senador electo como de primera minoría será aquel que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar un número de votos en la entidad federativa de que se trate.

"c) Principio de representación proporcional.

"El principio de representación proporcional es aquel que establece que serán electos senadores, de los treinta y dos que corresponden por este principio, aquella cantidad de la lista nacional de cada partido político, que le toque, de acuerdo al porcentaje de votación que hubiere obtenido cada determinado partido, en la única circunscripción plurinominal nacional."<sup>77</sup>

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, a excepción, el de la edad, que será la de 30 años cumplidos el día de la elección. Los senadores en ejercicio, al momento de redactar este trabajo de tesis, son militantes del PRI, PAN, PRD, PT, PVEM y algunos independientes.

<sup>76</sup> Es importante destacar que el Decreto que reforma los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 del 3 de Septiembre de 1993, así como el Decreto que reforma los artículos 65 y 66 en su artículo quinto transitorio publicado el mismo día y el del 22 de Agosto de 1996 en su artículo cuarto transitorio, han dado un paso de consideración para que el Senado de la República adquiera un nuevo impulso. Ver anexo 1, 1 bis y 2

<sup>77</sup> GARZA GARCÍA, Cesar Carlos, *Op. Cit.*, p. 113.

### 2.3.3. Funciones del Congreso de la Unión.

El sistema bicameral en México comprende distintas funciones para el Congreso de la Unión. De acuerdo con uno de sus más distinguidos estudiosos la Doctora en Derecho Susana Thalía Pedroza de la Llave, nuestra constitución establece las siguientes funciones genéricas; que por su importancia transcribimos textualmente:

"El Congreso de la Unión en general, y no respecto de sus Cámaras exclusivamente, tiene como principales funciones las siguientes:

"1. La función legislativa: Que consiste en intervenir en la elaboración de leyes y decretos. Para el desarrollo de la misma, existe el proceso legislativo regulado, principalmente, por el artículo 71 y 72 en relación con el 73 y otros artículos de la Constitución, compuesto por la etapa de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación, así como por la fecha en que inicia su vigencia.

"2. La función administrativa: Es aquella función que posibilita la realización de determinados actos que, generalmente, se encuentran en relación con la división territorial y la intervención en los nombramientos de cargos públicos, es decir, que a través de esta función se crean situaciones particulares, concretas y personales.

"3. La función financiera o presupuestaria: Aquella que se encuentra en relación con los gastos públicos, la administración del patrimonio, los tributos, las inversiones, etcétera.

"4. La función de orientación o de dirección política: A través de ésta se establecen ciertas directrices, es decir, se traduce en la dirección a seguir; por ejemplo, el Congreso, tendrá una determinada intervención en los planes o programas del gobierno.

"5. La función jurisdiccional: Esta función se traduce en el procedimiento de declaración de procedencia, para fincar responsabilidad penal, pero particularmente lo realiza la Cámara de Diputados. Otro ejemplo es el procedimiento del juicio político, para fincar responsabilidad política que, en caso de realizarse, intervienen ambas Cámaras.

"6. La función de Control: Para saber cuál es esta función, es necesario tomar como objeto toda la actividad parlamentaria y ver cuáles son aquellos actos en donde el Congreso revisa, analiza, examina, comprueba, inspecciona la actividad de los miembros del gobierno. De tal forma, habrá un sin fin de actos de control, que se encuentran en relación con otras funciones, por mencionar sólo algunos tenemos los siguientes: dar su aprobación para que el Ejecutivo suspenda las garantías; autorizarlo para que legisle; analizar el informe escrito que le presente sobre el estado general de la Administración Pública del país; autorizar los recursos económicos; aprobación de empréstitos; crear o supervisar empleos públicos de la Federación; designar a un Presidente provisional interino o sustituto; aceptar su renuncia; solicitar la comparecencia de determinados funcionarios; integrar Comisiones de Investigación; realizar juicios políticos; así como examinar y dar su opinión respecto del Plan Nacional de Desarrollo, entre otros.

"7. Otras funciones parlamentarias: Por mencionar algunas; la electoral, la representativa, la de información, funciones que no desarrollaremos en este trabajo.<sup>78</sup>

De las funciones antes mencionadas, la que trataremos más adelante es la Función de Control; debido a que tenemos que resolver el problema: **EL INFORME PRESIDENCIAL: ¿UN MECANISMO DE CONTROL DEL CONGRESO GENERAL SOBRE EL JEFE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL?**

<sup>78</sup> PEDROZA DE LA LLAVE. Susana Thalía, "La Administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones Genéricas y Modernización", p. 37-39. Si se quiere profundizar en este tema, consúltese Berlín Valenzuela, Francisco. *Op. Cit.*, pp 123-197.

## 2.4. LA COMISIÓN PERMANENTE

Cuando concluya el primer periodo ordinario de sesiones y también cuando termine el segundo, previamente, se integrará la Comisión Permanente. Esta Comisión está formada por 19 diputados y 18 senadores, órgano que actúa durante los recesos del Congreso conociendo y despachando los asuntos que son de su competencia y también está facultada para acordar o convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Por cada titular que se designe, se nombrará un sustituto.

Es importante señalar que durante muchos años, la Comisión Permanente en nuestro país, tuvo una integración monopartidista, resultado del sistema del partido hegemónico (PRI) que vivió México, durante varias décadas; sin embargo, hoy en día, en virtud de la instauración del sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados y algunos escaños que ha ganado en el Senado la oposición, la integración o composición de la Comisión Permanente es plural y su actividad más dinámica e interesante.<sup>79</sup>

“La Comisión Permanente -dice el prestigiado tratadista Jorge Sayeg Helú- no es, de tal manera, sino el órgano del poder legislativo encargado de continuar las funciones de éste al lado de los otros dos poderes, durante los recesos del Congreso de la Unión; funciones que son un tanto diferentes de las que se atribuyen a éste, y que hacen pensar que no se trata precisamente, como algunos autores han llegado a sostenerlo, de un órgano sustituto porque si así fuera, tendría encomendadas las mismas funciones, sólo que para un diferente periodo, y no es así de ninguna manera. Se trata de un organismo legislativo también, que complementa al anterior porque, en lo general y esencial tiene encomendada no la formación de las leyes, sino la preparación de los asuntos públicos que el Congreso de la Unión debe tratar durante los periodos ordinarios de sesiones, o bien la convocatoria a sesiones extraordinarias al mismo, y, en caso extremo, el conocimiento de asuntos de urgente resolución.”<sup>80</sup>

A continuación, analizaremos el marco histórico de la Comisión Permanente en México; y sus relaciones con la Historia Universal.

### 2.4.1. Marco Histórico.

Los orígenes de la Comisión Permanente se remontan al reino de Aragón en el siglo XIII. Durante el tiempo en que las Cortes no actuaban funcionaba una Comisión que estaba integrada por dos miembros de cada una de las cuatro clases que componían el Parlamento de dicho reino. Esta Comisión reemplazaba a las Cortes en dos de las principales funciones de

<sup>79</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, DERECHO PARLAMENTARIO, p. 290

<sup>80</sup> SAYEG HELÚ, Jorge, EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO, México, Trillas, 1991, p. 201

estas Cortes; la primera, administraba los subsidios y la segunda; velaba por la observancia de los fueros.

Posteriormente, los reinos de la Península Ibérica; de Cataluña, León y Castilla, adoptaron la institución aragonesa de la "Comisión Permanente", con nombres y facultades que, si bien no fueron exactamente iguales, eran muy semejantes y su propósito, definitivamente el mismo; preservar las conquistas populares de los amagos del poder real."<sup>81</sup>

El Congreso Federal de Estados Unidos retoma la institución de la Comisión Permanente, la cual impulsó el nuevo sistema de organización política: el federalismo. Sin embargo, durante el siglo XIX, en Europa; Francia y España lo insertan en sus instituciones políticas.

Con respecto a España, éste resucita la Comisión Permanente en la Constitución de Cádiz de 1812; con el nombre de "Diputación Permanente de Cortes", que tenía la facultad de "velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y de convocar a Cortes extraordinarias.

En México, la Comisión Permanente fue acogida desde las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Sobre lo anterior, es importante destacar las observaciones que el tratadista Ignacio Burgoa hace al respecto: "En la Constitución centralista de 1836 se implantó la "Diputación Permanente", compuesta de cuatro diputados y tres senadores (Art. 57), incumbiéndole citar al Congreso a sesiones extraordinarias y velar sobre las infracciones constitucionales, entre otras facultades a las que se refería su artículo 58 de la Tercera Ley.

El proyecto de la Minoría de 1842 previó una "Comisión Permanente" integrada por cuatro diputados y tres senadores nombrados por sus respectivas Cámaras, correspondiéndoles conocer a sesiones extraordinarias, vigilar el cumplimiento de la Constitución y leyes generales" haciendo los reclamos que juzgare convenientes y dando cuenta al Congreso (Art. 52).

El proyecto combinado que elaboraron los grupos mayoritario y minoritario de la Comisión de 1842 se confirió a la "Comisión Permanente" solo la facultad de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso "Y las demás económicas que se fijan en el Reglamento" (Art. 48), integrándose también cuatro diputados y tres senadores" nombrados por sus respectivas Cámaras en los últimos días de sus sesiones" (Art. 47).

En las Bases Orgánicas de 1843, la "Diputación Permanente, constituida por cuatro senadores y cinco diputados" (Art. 80), tenía por objeto "hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias cuando lo decrete el Gobierno; recibir las actas de elecciones de Presidente de la República, senadores y ministros de la Suprema Corte; citar a la Cámara respectiva para el desempeño de sus funciones cuando haya de ejercerlos según la ley y ejercer las funciones económicas que señala el Reglamento" (Art. 82).

En el Proyecto de Constitución de 1857, el artículo 103 sugirió un "Consejo de Gobierno" compuesto de un diputado por cada Estado y

<sup>81</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Op. Cit.*, p. 305



Territorio y que sería nombrado por el mismo Congreso, durante cuyos recesos funcionaría. Esta denominación se sustituyó por la de "Diputación Permanente" en nuestra Ley Fundamental próximo anterior (Art. 73). Al reimplantarse en nuestro país el sistema bicameral, la Diputación Permanente se compuso de veintinueve miembros, es decir, de quince diputados y catorce senadores."<sup>82</sup>

#### 2.4.2. Funciones de la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente es el órgano que actúa durante los recesos del Congreso.

La Constitución Mexicana de 1917, en el título tercero, capítulo segundo, sección IV, estipula en los artículos 78 y 79 la creación de la Comisión Permanente, así como sus respectivas funciones:

"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."<sup>83</sup>

Como puede observarse, en la conformación de la Comisión Permanente existe una notoria desproporción entre la cantidad de integrantes de cada Cámara, en la misma, y por supuesto, en el número de miembros que conforman cada una de ellas. Por otra parte, es evidente que, dada la cantidad de integrantes del Senado en la Comisión Permanente, no todos los estados estarán representados en la misma.

Por otra parte, el artículo 79 Constitucional señala que "además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución tendrá las siguientes:

- I. Presentar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- III. 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;
- IV. 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;
- V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

<sup>82</sup> BURGOA, Ignacio. *Op. Cit.*, pp 722-723.

<sup>83</sup> MC GRAW HILL. *Constitución Política*... p. 80.

- VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República 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;
- VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores Federales; y
- IX. Derogada.”<sup>84</sup>

De lo anterior se desprende que la Comisión Permanente no tiene atribución legislativa alguna, ya que no tiene potestad de elaborar ley alguna. Podríamos decir que sus atribuciones son político-jurídicas. Por ejemplo, en materia de control al Ejecutivo, pueden considerarse sus intervenciones en puntos como:

1. Suspensión de garantías (artículo 29 Constitucional).
2. Nombramiento de gobernador provisional, en el caso de declaración de desaparición de los poderes constitucionales de un Estado (artículo 76 fracción V constitucional).
3. Uso de la Guardia Nacional (artículo 79, fracción I constitucional), entre otros.

Sobre este tema, han habido algunos autores que subrayan y hacen énfasis de algunas razones para su desaparición. Perfecto ejemplo representa lo que el tratadista Cesar Carlos Garza García, en su libro titulado: DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, expone: “En nuestro criterio no existen razones para la existencia de la Comisión Permanente, pues el Congreso bien pudiera funcionar permanentemente, pero sólo sesionar cuando fuera necesario. Además, del análisis de las atribuciones de la Comisión Permanente es fácil concluir que es un órgano inútil que sólo suple la ausencia de actividades del Congreso en asuntos simplemente políticos. Por otra parte, es indudable que no hay razones lógicas para pensar que el Congreso debe tener recesos en sus actividades, pues no requiere de sesiones permanentes, pero es incontrovertible que su labor, por naturaleza, no debiera detenerse formalmente en ningún momento del año (menos en una época en que los medios de comunicación y transportación permiten el flujo de información y de personas, en tiempos muy reducidos).”<sup>85</sup>

## 2.5. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere al Congreso de la Unión, se encuentran consagradas

<sup>84</sup> *Ibid.*, pp. 80-81.

<sup>85</sup> GARZA GARCÍA, Cesar Carlos, *Op. Cit.*, p. 134-135.

principalmente en el artículo 73, como facultades generales del Poder Legislativo en general. Estas facultades se desarrollan por la intervención separada y sucesiva de cada una de las Cámaras. Ello significa que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa primero por el conocimiento de una Cámara, y después por la otra.

Además, existen otras facultades del Congreso como asamblea única. "Son las que se desarrollan conjunta y simultáneamente; en este caso se encuentran las actividades del Congreso consignadas en los artículos 69, 84, 85, 87 y 135 constitucionales."<sup>86</sup>

En efecto, como lo dice el autor en el párrafo anterior, los únicos casos que de esta forma de actuación establece nuestra Carta Magna, son los consignados en los artículos 84 y 85 (designación del Presidente de la República cuando falta el titular), 87 (protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo, 69 (apertura de sesiones ordinarias, y del que más adelante nos estaremos refiriendo en cuanto al informe presidencial) y 135 (referente de las reformas a la Constitución).

Sin embargo, en el caso de los dos primeros artículos, que el "Congreso reunido recibe de la Constitución en nombre de Colegio Electoral, en lo demás no tiene denominación especial o diferente del Congreso de la Unión."<sup>87</sup>

Con respecto a las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras. Son las que ejercita cada Cámara por separado, pero sin la intervención de la otra; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde la misma. En lo que concierne a la Cámara de Diputados, las facultades exclusivas se enuncian en el artículo 74 constitucional; y en el caso de la Cámara de Senadores, en el artículo 76 de dicho ordenamiento.

Existen otro tipo de facultades: las comunes de las dos Cámaras. Son aquellas que, "pueden desarrollarse indistintamente por una u otra de las Cámaras, pero cuyo ejercicio se agota con la intervención única de alguna de ellas; se enumeran por el artículo 77 constitucional."<sup>88</sup>

Debido a la importancia del estudio que realiza, y a la forma en que divide, subdivide y encuadra las Facultades del Congreso de la Unión, transcribimos textualmente el punto de vista del abogado Garza García:

#### "1. Facultades materialmente legislativas

Son aquellas encaminadas a permitir que el Legislativo, en el ejercicio de sus atribuciones, produzca normas de Derecho.

##### a) Como legislatura nacional.

Como creador de leyes con alcances nacionales, en Congreso de la Unión tiene competencia para producir normas de Derecho sobre control de la constitucionalidad (véase las leyes reglamentarias de

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 124.

<sup>87</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Op. Cit.*, p. 307.

<sup>88</sup> *Loc. Cit.*

los artículos 103 y 107, así como del diverso 105 todos constitucionales).

b) Como legislatura Federal.

Como creador de normas de Derecho con alcances Federales, el Congreso de la Unión tiene competencia para expedir las leyes referentes a las materias que expresamente le señala la Constitución; las que primordialmente se señalan en el artículo 73 constitucional.

c) Como legislatura local.

Como legislador local corresponde al Congreso de la Unión crear normas de Derecho para el Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, además del Estatuto de Gobierno del D. F., la materia de deuda pública del D. F. y sobre las disposiciones que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión (ver el artículo 122 parte A de la Constitución).

2. Facultades materialmente administrativas.

Son aquellas encaminadas a que el legislativo ejecute una ley o acto jurídico obligatorio (decreto en sentido propio), señalados como de su competencia por la Constitución.

3. Facultades materialmente jurisdiccionales.

Son aquellas dirigidas a resolver un conflicto entre partes como tercero imparcial y con carácter obligatorio para los involucrados. Debe destacarse que el Congreso de la Unión como tal, no tiene ninguna facultad materialmente jurisdiccional, para que considerando a la Cámara de Senadores como parte de aquél, ésta tiene dicha clase de facultades en los casos de juicio político y en el seguido para exigir responsabilidad penal, al Presidente de la República, durante su encargo; asimismo, la Cámara de Diputados tiene esta clase de facultad cuando declara si ha o no lugar a proceder penalmente contra algún funcionario que goce de inmunidad.<sup>89</sup>

## 2.6. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LAS CÁMARAS

La distribución presente de las facultades exclusivas de cada cámara tiene sus orígenes en el año de 1874, en el que el Senado regresó a la organización constitucional de México, reimplantándose como ya lo hemos visto, el bicameralismo y haciéndose necesario establecer qué facultades conservaría el Congreso como tal, cuáles serían facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y cuáles de la Cámara de Senadores.

<sup>89</sup> Ibidem. pp. 125-126

Hoy en día, nuestra Constitución vigente señala a las Cámaras sus funciones tanto concurrentes como exclusivas; en el primer caso, ambas cámaras funcionan como Congreso; en el segundo, cuando sólo les compete a cada una la correspondiente atribución.

En las facultades exclusivas, ambas Cámaras son coincidentes sólo en lo referente al proceso que se sigue en materia de juicio político, teniendo la Cámara de Diputados la atribución de conocer en una primera fase -como órgano de acusación, en caso de procedencia- y la de Senadores como jurado de sentencia.

Además, la organización bicameral de 1874, respondió al criterio de que la Cámara de Diputados es la representación del pueblo; la de Senadores es la representación de los Estados. Por lo tanto, las leyes en términos generales, afectan los intereses del pueblo y de los Estados; por lo que es lógico pensar, que en su formación tomen parte ambas cámaras. Pero en aquellas que sólo afectan los intereses del pueblo, no existe razón alguna, ni fundamento para que tome parte la Cámara de Senadores; así, como, en donde se afectan los intereses de los Estados, tampoco hay razón para que tomen parte los representantes del pueblo.

Por ello, en nuestro sistema político orgánico ninguna Cámara por si solo tenga facultades legislativas y las facultades exclusivas de ambas cámaras se distribuyen bajo los criterios de la distinta representación antes mencionada, y son materialmente administrativas y algunas jurisdiccionales.

En conclusión, no es aceptado el criterio de aquellos que pretenden darle por separado facultades legislativas a cada Cámara, pues esto contradecería el sistema bicameral o bicameral y, a la organización legislativa Federal del país, que funciona a través de un Congreso General, cuyas cámaras legislan de manera conjunta, no separadas.

### 2.6.1. Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados.

Corresponde al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalar de manera específica las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, de modo tal, que el Senado está impedido de intervenir en tales asuntos:

\*Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiera hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- II. Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;
- III. Nombrar a los Jefes y demás empleados de esa oficina;
- IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

\*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su

encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

"No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideran necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

"La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

"Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinará las responsabilidades de acuerdo con la ley.

"La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven:

V. Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo III de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

VI. Derogada;

VII. Derogada;

VIII. Las demás que le confieren expresamente esta Constitución.<sup>90</sup>

## 2.6.2. Facultades Exclusivas de la Cámara de Senadores.

En el entendido del artículo 74 constitucional:

"Son facultades exclusivas del Senado:

"I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rinden al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

"II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador general de la República, 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;

"III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;

"IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

"V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos y por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario

<sup>90</sup> MC GRAW HILL. Constitución Política... pp. 76-77.

así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;

"VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurre con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

"La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

"VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

"VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre, la tema que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que la someta dicho funcionario;

"IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previos en esta Constitución;

"X. Los demás que la misma Constitución le atribuya."<sup>91</sup>

Sobre lo anterior, es importante destacar las observaciones que algunos tratadistas del Derecho, han hecho con respecto a dicha temática. A manera de ejemplo de cita, una reflexión relevante acerca de las facultades exclusivas del Senado en materia de Política interna:

"Esta enumeración demuestra que es de suma importancia las facultades de orden político nacional que nuestra carta fundamental atribuye de manera exclusiva a la Cámara de Senadores. Empero, por lo que toca a política interior, son dos las principales facultades atribuidas de manera exclusiva a los Senadores, en tanto representantes directos de las entidades Federativa, las cuales han sido objeto de las más variadas interpretaciones.

"La primera se refiere a la facultad exclusiva del Senado para declarar la desaparición de poderes de un estado, cuando sea el caso, y proceder al nombramiento de un gobernador provisional. Esta facultad data desde 1874 a pesar de que, desde un principio, se le considero una arma para someter incondicionalmente a los gobiernos de los estados. Lo cierto es que a partir de 1917 se ha esgrimido, en diversas ocasiones, como arma del Ejecutivo Federal para dar apariencia legal a algunas intromisiones en los asuntos de los gobiernos locales, lo cual ha desvirtuado nuestro sistema federal de gobierno, aunque en ciertos casos tales acciones se han justificado por razones de seguridad interna realizadas con el propósito de mantener la estabilidad política nacional.

"Una declaración de este tipo se hace cuando han desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado. Esto puede ocurrir cuando los poderes quedan al margen de la ley por la comisión de actos inconstitucionales, aunque para combatir estos excesos existan otros mecanismos, y cuando en los hechos dejan de existir, sea por muerte de los titulares o abandono de funciones, o cuando después de concluidos sus periodos correspondientes los hombres públicos intentan perpetuarse en el poder."<sup>92</sup>

A continuación, analizaremos el carácter o naturaleza de las resoluciones del Congreso, previsto esto último en el artículo 70 Constitucional; para abordar todo lo referente al proceso de creación de la ley ordinaria, haciendo hincapié en cada uno de los pasos de dicho

<sup>91</sup> *Ibid.*, pp. 78-79.

<sup>92</sup> CORONA ARMENTA, Gabriel, "Las Facultades Exclusivas del Senado en Materia de Política Interna. ¿Continuidad o cambio en sus Tareas Legislativas?", Foro exclusivo de consulta sobre Equilibrio de Poderes y Fortalecimiento del Poder Legislativo. Querétaro, Querétaro, 20 de febrero de 1996.

proceso (iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, veto, elevación del veto, publicación e iniciación de la vigencia).

## 2.7. EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LAS LEYES

De acuerdo con el artículo 70 Constitucional toda resolución del Congreso de la Unión tendrá carácter de ley o decreto.

"Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un Secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

"El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

"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.

"Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia."<sup>93</sup>

"En su párrafo inicial, el art. 70 dice: Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. La expresión transcrita está tomada del art. 43, Ley Tercera de la Constitución de 36; pero la Constitución actual, al igual queda de 57, omitió la definición de ley o decreto, que se halla en el precepto de la Constitución centralista (...) Dice el citado artículo de la Constitución de 36: Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de las atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas."<sup>94</sup>

El proceso de formación de las leyes o decretos, se origina precisamente en el ejercicio de la facultad de iniciar la ley. Esto consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o de decreto.

No cualquier persona tiene derecho de Iniciar leyes o decretos, sino únicamente el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados, según lo dispone el artículo 71 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

"Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos comparte:

"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.

"Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. La que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de debates."<sup>95</sup>

<sup>93</sup> MC GRAW HILL, Constitución Política..., p. 65.

<sup>94</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. Cit., p. 284.

<sup>95</sup> MC GRAW HILL, Op. Cit., p. 66.



Como se observa, la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades de nuestro país. Las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sería el órgano más idóneo teóricamente para formular ciertos proyectos de ley; pero no tiene dicha facultad, ya que se considera que debe haber completa separación entre la función del Juez, que es intérprete de la ley, y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa.

Sobre lo anterior, es importante destacar las observaciones que hace el Lic. Carlos Jesús Ramos Bours, en su ponencia: "Revisión del Proceso Legislativo"; expone: "Por lo que hace a las iniciativas de los particulares la Constitución implícitamente las rechaza al otorgar el derecho relativo tan sólo a los funcionarios, que enumera el artículo 71, sin embargo, reglamentariamente puede llegar a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones. Así pues, queda subordinada a la sola opinión de la Comisión si se toma o no en cuenta la petición de los particulares, a diferencia de las iniciativas de los funcionarios que tienen facultad correspondiente, las cuales se aceptan o se rechazan por la Cámara y no por la sola voluntad de una de sus comisiones."<sup>96</sup>

En efecto, la iniciativa es el primer paso en el proceso legislativo de formación de una ley o decreto, constituye su base o piedra angular; y sin ella no hay función legislativa.

En el artículo 72 Constitucional se detallan los trámites a que debe someterse todo proyecto de ley, así como las modalidades de su discusión, además su forma de votación, las posibles observaciones formuladas al mismo por el Poder Ejecutivo de la Unión, incluso el origen de ésta cuando se produzca dentro del mismo Congreso. De igual manera, se especifican las prohibiciones al Ejecutivo, acerca de la formulación de observaciones cuando se trate de "resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlos al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Lic. RAMOS BOURS, Carlos Jesús. Jefe del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora; "Revisión del Proceso Legislativo". Ponencia presentada en el Foro: "Senado y Gasto Público", Reunión interna de trabajo, México, D. F., Sala Comedor del H. Congreso de la República, 20 de Marzo de 1996.

<sup>97</sup> MC GRAW HILL, Constitución, pp. 68-69.

A efecto de poder comprender de mejor forma el proceso de creación de la ley ordinaria, citamos a continuación la estructura que presenta el tratadista Cesar Carlos Garza García, sobre dicho proceso:

"Todas las leyes ordinarias lato sensu, salvo la que supone el artículo 70 constitucional, requieren de un procedimiento común para poder ser creados, que es el siguiente:

"1. Iniciativa

"La iniciativa es el acto por el que se pone a consideración del Congreso de la Unión un proyecto de Ley.

"Los sujetos facultados para iniciar las leyes son, según el artículo 71 constitucional:

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

"Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

"2. Discusión

"En el acto por el que las Cámaras examinan y reflexionan sobre un proyecto de ley, para decidir si lo aprueban o lo rechazan.

"3. Aprobación

"Es el acto por el cual las Cámaras consienten o consideran adecuado, en todo o en parte un proyecto de ley.

"4. Sanción

"Acto dentro del procedimiento legislativo, por el que el Ejecutivo aprueba o rechaza la creación de la ley, ya sea promulgado o vetado el proyecto proveniente del Congreso de la Unión.

"a) Promulgación

"Sanción positiva del Ejecutivo al proyecto de ley que le envía el Congreso y por el que corresponsabiliza del mismo.

"b) Veto

"El veto es el resultado del ejercicio de la facultad del Presidente de la República, para objetar todo en parte, mediante las observaciones respectivas, un proyecto de ley o decreto, que para su sanción le envía el Congreso; es la sanción negativa o rechazo del proyecto de ley.

"c) Elevación del veto

"Cuando un proyecto de ley o decreto del Congreso es vetado por el Ejecutivo, dicho proyecto es regresado, con sus observaciones, a la Cámara de su origen, en la que deberá ser discutido de nuevo, y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora, en la que si se aprueba por la misma mayoría, se "elevantá" el veto, enviando el proyecto al Ejecutivo para que la publique.

"La elevación del veto equivale a la sustitución de la promulgación del Ejecutivo, para la creación de una ley, por un acto del Poder Legislativo.

"Cuando se da la elevación del veto, el Ejecutivo queda deslindado de la responsabilidad que resulte del contenido de la ley.

"5. Publicación

"La publicación es la notificación jurídica, para la Nación, de la creación de un dispositivo legal...

"6. Iniciación de la vigencia

"La iniciación de la vigencia de una ley es la fecha desde la que la norma se vuelve obligatoria.

“En la Constitución mexicana no está clarificado desde cuándo “obliga una ley” o nace, realmente, una norma a la vida jurídica. Pensamos que ante la falta de especificación de la “norma base de creación” de las normas jurídicas ordinarias, lo lógico es concluir que las leyes son vigentes desde la fecha de su publicación, pues simplemente no se considera, por la ley ordinaria *latu sensu* pueda ser postergada. No obstante lo anterior, en la práctica legislativa mexicana siempre se ha creído que es correcto el que la iniciación de la vigencia de las leyes esté regulada por el Código Civil, conclusión por demás aberrante.”<sup>98</sup>

## 2.8. FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

“Para instalar una nueva Legislatura, antes de clausurar el último período de sesiones de la Legislatura en turno, cada una de las Cámaras, de entre sus miembros, integran una Comisión Instaladora compuesta por cinco parlamentarios: un presidente, dos secretarios y dos suplentes, dicho procedimiento de designación de la Comisión Instaladora deberá ser comunicado al IFE y al TRIFE. Más adelante se pasará específicamente a la instalación, dependiendo del caso, de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores. La Comisión Instaladora y los diputados o senadores electos se reunirán diez días antes de iniciar el periodo de sesiones ordinarias. En esa fecha, se pasará lista de los diputados o senadores electos para la nueva legislativa y los que estén ausentes serán llamados (art. 63 Constitucional). Por último, el presidente de la Comisión Instaladora exhortará a los diputados o senadores electos, para que elijan a la primera Mesa Directiva.”<sup>99</sup>

### 2.8.1. Quórum.

Todo cuerpo colegiado para poder sesionar requiere de un quórum, es decir, la reunión de un mínimo de sus miembros.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes; entre las cuales tenemos; la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, determinan cuál es el quórum de cada Cámara; pero no lo hacen por lo que toca a la Comisión Permanente.

“De conformidad con el artículo 63 constitucional el quórum de la Cámara de Diputados es más de la mitad; para determinar el número - nota Elisur Arteaga- se tomó en cuenta que se trato de un órgano numeroso; cuenta con quinientos miembros; sería imposible reunirlos a todos y difícil reunir las dos terceras partes para todas las sesiones de un periodo. Esa es la regla general; hay excepciones, una de ellas la prevé el propio artículo 63, que analiza más adelante y la otra es la prevista en el artículo 84, cuando las dos cámaras que integran el congreso se constituyen en colegio electoral para los efectos de nombrar presidente

<sup>98</sup> GARZA GARCÍA, Cesar Carlos, *Op. Cit.*, pp. 118-121

<sup>99</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “La Administración...”, p. 34.

interino o sustituto; en estos casos se deben reunir las dos terceras partes de los diputados."<sup>100</sup>

Es importante señalar, que más de la mitad es el quórum que ha tenido la cámara de diputados a lo largo de la historia constitucional de México (art. 36 de la constitución de 1824; art. 17 de la tercera ley de 1836; y art. 61 de la Constitución de 57).

El quórum de la Cámara de Senadores era las dos terceras partes del número total de sus integrantes. Este se había fijado desde el año 1874, en que se restableció también el Senado; "para determinar como obligatoria tan alta asistencia se tomó en cuenta la idea prevaleciente todavía en ese año de que los senadores eran los representantes naturales de las entidades federativas y que era aconsejable que cuando se discutiera un negocio de su incumbencia estuvieran representados la mayor parte de ellos, para la mejor defensa de la integridad territorial y de los intereses de ellas. Se tomó en cuenta otro elemento: se trata de un cuerpo con escasos miembros."<sup>101</sup>

Hoy en día, al fijarse un nuevo quórum, el de más de la mitad del número total de senadores, se han eliminado los problemas o dificultades del pasado; sin embargo, se ha dejado en estado de indefensión a los estados.

En seguida, analizaremos lo correspondiente a las sesiones del Congreso y los periodos de sesiones extraordinarias.

### 2.8.2. Periodos de sesiones de las Cámaras.

En la Constitución Política de 1857, el artículo 62, del título tercero, sección I, señalaba al Congreso dos periodos ordinarios de sesiones; el primero iniciaba el 1º de Septiembre y terminaba el 15 de Diciembre, y era prorrogable hasta por un espacio de treinta días útiles. El segundo periodo comenzaba el primero de Abril y concluía el último de Mayo, siendo prorrogable hasta por quince días útiles. Había, además -apunta Tena Ramírez-, sesiones extraordinarias por tiempo no definido, para las cuales convocaba la Comisión Permanente, por sí sola o a petición del Ejecutivo (art. 74, frac. II). Así pues, el tiempo ordinario de sesiones, con sus prórrogas respectivas, ocupaba seis meses y medio; el resto del año podría seguir actuando el Congreso en sesiones extraordinarias, por la sola voluntad de esa fracción del mismo llamada Comisión Permanente."<sup>102</sup>

Los Constituyentes de 1917 determinaron un solo periodo ordinario de sesiones, el cual comienza el primero de Septiembre de cada año (art 65); en tanto que en los artículos 66 y 67 se establecen las modalidades

<sup>100</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. *Op. Cit.*, pp. 181-182. Si se desea abundar en este tema consúltese la Ley Orgánica y Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 182

<sup>102</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.*, p. 283.

de los mismos; así como la forma en que se puede propiciar el periodo extraordinario.

### 2.8.2.1. Los periodos de sesiones ordinarias.

El Congreso de la Unión sesiona ordinariamente en dos periodos, el primero, del 1º de Septiembre sin prolongarse hasta el 15 de Diciembre, salvo cuando el Presidente de la República inicie su encargo, ya que este periodo podrá prolongarse hasta el 31 de Diciembre y, el segundo periodo, es del 15 de Marzo hasta no más allá del 30 de abril. En el primer periodo, el Congreso se ocupa preferentemente de la iniciativa de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos, así como de la revisión de la Cuenta Pública. Sin embargo, en ambos periodos se estudia, se discute y se votan las iniciativas de ley que se le presenten (art. 65 y 66 constitucionales).

Sobre este tema, han habido algunos autores que subrayan y hacen énfasis en la necesidad de aumentar los periodos ordinarios de sesiones. Perfecto ejemplo representa lo que el Senador Prista Amador Rodríguez Lozano, en su artículo: "Algunas consideraciones en torno a la Reforma del Congreso Federal", expone: "Tal caudal de trabajo es prácticamente imposible desahogarlo en un periodo de tiempo tan corto como el que actualmente el Congreso ocupa para sesionar. Tan sólo cuatro meses, del 1º de Septiembre hasta a más tardar el 31 de Diciembre. En nuestra opinión urge cambiar tal situación, ya que entre otras cosas, origina que no se reflexione lo suficiente durante el proceso legislativo, y, además provoca verdaderas sesiones maratónicas que verdaderamente ponen a prueba la resistencia física de los legisladores.

"(...) Creemos necesario ampliar el tiempo de sesiones del Congreso, bien modificando el actual periodo aumentando a seis meses su duración o creando otro periodo de sesiones durante los primeros meses del año."<sup>103</sup>

Por su parte, Susana Thalía Pedroza de la Llave, recomienda lo siguiente: "Aumentar los periodos ordinarios de sesiones hasta, cuando menos 8 meses, tal y como sucede en otros países, con la finalidad de evitar la constante convocatoria a sesiones extraordinarias, sobre todo, para que el Congreso pueda realizar, con más tiempo, toda su actividad parlamentaria, incluida su función de control sobre los actos del gobierno."<sup>104</sup>

### 2.8.2.2. Periodo de sesiones extraordinarias.

<sup>103</sup> RODRIGUEZ LOZANO, Amador, "Algunas Consideraciones en torno a la Reforma del Congreso Federal, en Memoria del III Congreso de Derecho Constitucional (1983), México, UNAM, 1984, pp. 224-225.

<sup>104</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. La Administración... p. 37.

Serán sesiones extraordinarias aquellas que se realicen fuera de los dos periodos constitucionales, es decir, las que se lleven a cabo fuera del 1º de Septiembre al 15 de Diciembre o, como excepción, al 31 de Diciembre, y las que se lleven a cabo fuera del 15 de Marzo al 30 de Abril. Con lo cual, las sesiones extraordinarias se podrán realizar del 16 de diciembre hasta el 14 de Marzo y del 1º de Mayo al 30 de Agosto. Este tipo de sesiones sólo son para los casos en que presente un asunto grave o importante; que para su solución no pueda esperar a la apertura del periodo ordinario de sesiones; y por supuesto, lo solicite el Presidente de la República con el acuerdo de la Comisión Permanente, o esta última por sí sola las convoque.

Dicha convocatoria debe mencionar los motivos o razones de dichas sesiones (art. 67, 78, 79 y 89 Constitucionales).

## 2.9. LA LEY ORGÁNICA Y EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

La Ley del Congreso de la Unión, fue publicada el 25 de Mayo de 1979, se le ha denominado Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Este poder legislativo, desde el año de 1824, reguló su estructura y funcionamiento a través de su reglamento interior.

Han existido varios reglamentos del Congreso; el que actualmente está en vigor es de 1934 con algunas modificaciones. Este vino a sustituir al publicado el 20 de Diciembre de 1897.

Para que quede garantizada la autonomía e independencia del Poder Legislativo en cuanto al Ejecutivo y al Judicial, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento Interior del Congreso conceden determinadas atribuciones al Congreso de la Unión en cuanto a su régimen interno, las cuales, agrosomodo, son las siguientes:

- a) Expedir su Ley Orgánica, así como que cada Cámara elabore su reglamento interior (art. 70 y 77 constitucionales).
- b) Designar a los integrantes de los órganos internos del Congreso de la Unión, de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores; por ejemplo están, de la Comisión Permanente, de su Presidente, de los integrantes de la Gran Comisión, de la Mesa Directiva, de las Comisiones, de los Comités, etcétera (art. 77 y 78 Constitucionales, así como diversos artículos establecidos en la LOCG y del RIC).
- c) Cada una de las Cámaras podrá dictar resoluciones de carácter económico relativas a su régimen interior, así como determinar cuál será el presupuesto de egresos de las mismas, que posteriormente éstos se entregan al Poder Ejecutivo para que los incorpore en la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación (art. 77 Constitucional).
- d) El Presidente de cada una de las Cámaras, está facultado para velar por el respeto de la Constitución, de la LOCG y del RIC, así como los temas relacionados tanto al Fuero Constitucional de los parlamentarios, como a la inviolabilidad del recinto parlamentario (art. 61 Constitucional).

A continuación trataremos el Sistema Presidencial en México; así como los matices parlamentarios de dicho sistema.

### 3. EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MÉXICO

En el Derecho Constitucional Mexicano; así como en la Ciencia Política, se habla de un sistema Presidencialista; se considera que la actividad política del país gira en torno a un centro de gravedad; el Presidente de la República; que existe un poder que prevalece sobre los otros dos: el Ejecutivo.

Por ello, la forma de gobierno de nuestro país ha sido calificada de presidencialista, ya que el Ejecutivo Federal es el que soporta el mayor peso en el ejercicio del poder. Esta forma de organización jurídica está consagrada en la Constitución de 1917.

En México, el Presidente de la República es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (ejecutivo unipersonal). Jefe de la Administración Pública y Comandante de las Fuerzas Armadas.

Las facultades presidenciales son amplísimas si se considera que el Jefe del Ejecutivo reglamenta las leyes, nombra y remueve libremente a sus secretarios y dirige la política exterior. Además, con aprobación del Senado de la República, nombra a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y a los agentes diplomáticos y consulares.

El Presidente de la República participa en el proceso legislativo; ya que tiene la Facultad de iniciar leyes y promulgar y publicar las leyes y los decretos del Congreso. Puede también convocar a sesiones extraordinarias. Asimismo, está facultado para interponer el llamado veto suspensivo.

Sobre este tema han habido algunos autores que opinan diferente. Perfecto ejemplo representa lo que le tratadista Elisur Arteaga Nava en su libro: DERECHO CONSTITUCIONAL, expone: "Más que hablar de un sistema presidencialista habría que examinar algo que parece más factible; con mayor parecido a la realidad. En México existe un grupo gobernante que en forma periódica, normalmente cada seis años, cambia de cabeza visible, en ella confía formalmente un cúmulo crecido de facultades y a quien, únicamente durante su mandato, sitúa, de hecho, al margen del sistema jurídico existente. Se pretende hacer creer, en bien del sistema, del grupo gobernante, que en el presidente y no en los miembros de aquél, recae el cúmulo de facultades por virtud de las cuales se materializan las relaciones de poder"<sup>105</sup>

Como puede observarse, los comentarios anteriores están centrados hacia un grupo gobernante, del que lamentablemente el constitucionalista Elisur Arteaga Nava, no define con claridad quién es. Sin embargo,

<sup>105</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, DERECHO CONSTITUCIONAL. Instituciones Federales, Estatales y Municipales. México. UNAM. 1994. T. I, p. 115.



continúa diciendo: "Para evitar desplazamientos violentos del grupo gobernante, como fue frecuentemente en el siglo pasado y principios de éste, se ha tenido la sabiduría política de propiciar el cambio periódico en la cúspide, en el sitio en el que se ha hecho creer a la opinión pública que reside el poder. Cada seis años se prescinde, con honra y deshonra, de una cabeza visible y de sus auxiliares más cercanos. El mismo grupo gobernante se ha encargado de convencer, de una u otra manera, al presidente en turno, de que no se puede prolongar en el mandato ni puede pretender ejercer el poder tras el trono. Si bien la cabeza visible goza de un amplio campo de acción, por más que pretenda hacer por sí mismo, lo cierto es que pesa sobre él, lo inhibe en su acción, en hecho de que exista en forma institucional un grupo gobernante, en quien real y verdaderamente reside el poder."<sup>106</sup>

Así en el caso en cuestión, podemos decir este grupo gobernante tiene un rostro oculto; el cual manifiesta su poder; a través del aparato burocrático; y que además cuenta con una infinidad de recursos que le permiten eludir la voluntad presidencial; con el fin de sacar adelante medidas y acciones que lo consolidan en el poder en forma permanente, independiente y no transitoria. Por lo tanto, el Presidente de la República no es omnipotente, según Elisur Arteaga, y de ahí su interrogante: ¿Presidencialismo Mexicano?

Asimismo cabe destacar que el triunfo de la oposición en las elecciones del pasado 6 de Julio de 1997, ha creado entre la población mexicana, la esperanza de que la nueva correlación de fuerzas que se está dando en el Congreso permite llevar a cabo cambios de fondo en las políticas económica y social.

El que el gobierno y el Partido Revolucionario Institucional no tengan por primera vez en su historia mayoría absoluta en la Cámara de Diputados es un paso fundamental para evitar el autoritarismo que ha prevalecido en los últimos años y que ha permitido implantar un proyecto económico y social al margen de la opinión mayoritaria de la población.

En México se está abriendo paso a un nuevo presidencialismo; más acotado y menos excesivo, un Poder Legislativo más fuerte y autónomo.

### 3.1. CARACTERES GENERALES.

Antes de abordar el sistema Presidencial Mexicano es necesario aludir a su naturaleza; es decir, al contexto histórico.

Sobre el aspecto histórico, es importante destacar las observaciones que hace Jaime Pérez Gómez, en su artículo titulado: "La presidencia de la República en México", expone:

"Por razones históricas y sociales, el Ejecutivo en México, desde el punto de vista jurídico, ha tenido mucha fuerza, haciéndole posible llevar la dirección del gobierno de

<sup>106</sup> *Ibid.*, pp. 115-116.

una manera natural y mantener el orden jurídico no sin contar con una serie de límites que enmarcan la función de los demás poderes. El fortalecimiento del Poder Ejecutivo es observado incluso Huarion como un proceso normal en América Latina a raíz de sus movimientos de independencia, pues señala que en un principio las constituciones de las naciones independientes se basaron en la Constitución estadounidense de 1787 (...).

"Sin duda alguna, como comentamos la fuente más importante de nuestro presidencialismo lo fue la Constitución de los Estados Unidos de América y su influencia se dejó sentir desde nuestros primeros documentos constitucionales. Asimismo, en algunos aspectos como lo son el refrendo de los secretarios de Estado sobre las leyes y algunas atribuciones del presidente, se tuvo influencia de la Constitución española de 1812. En la Constitución de 1824 se delinea el sistema presidencial con las figuras de presidente y vicepresidente, con un Poder Legislativo integrado por dos Cámaras. Se estableció la posibilidad que el presidente ejerciera el derecho de veto sobre las leyes emanadas de las Cámaras y se instauró un solo período de sesiones para el Poder Legislativo."<sup>107</sup>

Dentro del desarrollo histórico del régimen presidencial mexicano, existen diferentes etapas de desarrollo. La primera se inicia con la introducción de este sistema en la Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824, inspirado como ya se dijo, en el modelo norteamericano en sus lineamientos fundamentales, aun cuando con algunos matices parlamentarios. Una vez establecida la institución se consagró como un dogma político en las constituciones siguientes, es decir en las centralistas de 1836 y 1843 y las Federales de 1857 y por supuesto en la actual de 1917; a pesar de los numerosos pronunciamientos, asonadas militares, guerras de carácter civil y agresiones del exterior; impidieron que se aplicaran las disposiciones constitucionales que consagraban el referido régimen presidencial, debido a que la titularidad del Ejecutivo recayó predominantemente en Jefes militares; los cuales ocupaban el cargo por breves periodos. Será hasta la Restauración de la República en 1867; en el que cobre realmente vigencia la Constitución Federal de 1857.<sup>108</sup>

Por su parte, el tratadista Daniel Moreno sostiene: "En el sistema presidencial, cuyo modelo fundamental se encuentra en Estados Unidos, el ejecutivo tiene una gran independencia en sus funciones, derivada en buena parte de la forma en que se estableció, siguiendo a Montesquieu, la separación de poderes (...) el sistema norteamericano, imitado en Iberoamérica y que en los últimos lustros ha tenido influencia también en Europa, se distingue porque el Ejecutivo goza de gran autonomía, y a veces ejerce preponderancia, respecto del Poder Legislativo."<sup>109</sup>

En 1917 el Constituyente retoma la idea del presidencialismo fuerte, pero estableciendo importantes contrapesos; entre los cuales tenemos el "principio de no reelección". Sin embargo, se crea un ejecutivo poderoso capaz de hacer frente a la serie interminable de reacciones interiores y

<sup>107</sup> PÉREZ GÓMEZ, Jaime, "La Presidencia de la República", en Democracia Mexicana. Economía, Política. Sociedad, México, SEP-CONACYT, 1994, pp. 142 y 143.

<sup>108</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Las Recientes Transformaciones del Régimen Presidencial Mexicano", en IV CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, México, UNAM, 1992, p. 253.

<sup>109</sup> MORENO, Daniel, *Op. Cit.*, p. 400.

presiones del exterior que el avanzado programa social de la Constitución de 1917 trajo consigo; y por igual, un Ejecutivo que no pudiera ser obstaculizado por el Poder Legislativo.

Sobre lo anterior, es importante destacar las observaciones que algunos estudiosos del Derecho, han hecho al respecto:

"Entre los instrumentos adoptados por el Constituyente de 1917 para afianzar el predominio del ejecutivo, cabe citar el establecimiento de la elección directa del presidente de la República (artículo 81 de la Constitución actual) frente a la indirecta que preveía la Constitución de 1857 (se bien el artículo 83, "como una conquista revolucionaria", prohibió la reelección presidencial); la restricción de las causales de juicio de responsabilidad -ahora político (artículos 109 y 110 vigentes)- al presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria (artículo 109 del texto original de 1917) y derogando las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (artículo 103 de la Carta de 1857), a la vez que se aumentó la instancia ante el Senado de la República para considerar culpable al funcionario (artículo 111 del texto de 1917 y 110 del vigente) y no como en la de 1857 que bastaba la resolución de la Cámara de Diputados; la reducción a un solo período de sesiones, en lugar de dos, del órgano legislativo (artículo 62 de la Constitución de 1857 y 66 de la vigente); así como la restricción de la facultad de la Comisión Permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias (si bien, de acuerdo con el artículo 67 en vigor, se devolvió a la referida Comisión Permanente la facultad para convocar a sesiones extraordinarias sin consultar al Presidente de la República)."<sup>110</sup>

Una vez expuestos algunos aspectos generales del Sistema Presidencial Mexicano, cabe señalar que éstos no son los únicos que explican su preponderancia sobre los otros órganos del poder. En efecto, en su estudio sobre "El Presidencialismo Mexicano", el Doctor Jorge Carpizo señala las siguientes causas de tal predominio:

- a) Es el Jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del Ejecutivo, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

<sup>110</sup> OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, "La División de Poderes", en *Derechos del Pueblo Mexicano*, México a través de sus Constituciones. México, I. II Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, T. II, p. 652.

- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.<sup>111</sup>

En Junio de 1935, al darse el rompimiento entre el Presidente Lázaro Cárdenas y Plutarco Elías Calles, "Jefe máximo de la Revolución", Cárdenas agregó entonces al presidencialismo mexicano la Jefatura del Partido Nacional Revolucionario, hoy conocido como PRI; es decir, a sus facultades constitucionales, el liderazgo del partido oficial.

Los presidentes mexicanos de 1935 a la fecha tienen un poder que puede calificarse de absoluto.

### 3.2. OPINIONES SOBRE EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

A efecto de poder comprender de mejor forma el Presidencialismo Mexicano, citamos a continuación algunas opiniones que hacen referencia a dicha temática:

El historiador, analista y exdirector del Instituto Nacional de Antropología e Historia, Gastón García Cantú, considera que el presidencialismo "es un sistema universal de gobierno cuando el Jefe de Estado es también Jefe de Gobierno. El sistema mexicano difiere en que el Presidente es, además, Jefe del partido mayoritario."<sup>112</sup>

Para el exdirector de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Víctor Flores Olea, "sólo podrá avanzarse en la democracia si los rasgos tradicionales del presidencialismo mexicano: centralizado, vertical y autoritario, ceden a un tipo de presidencialismo sujeto estrictamente a las leyes, no situado por arriba de los poderes Legislativo y Judicial, que han sido con frecuencia simples apéndices del Ejecutivo, porque sólo así podrá contar México con un presidencialismo propio del Estado de derecho, que deje de ser fuente de impunidad, complicidades y corrupciones que ya no son tolerables socialmente."<sup>113</sup>

Para Daniel Cosío Villegas: "El poder casi absoluto de los presidentes los convierte en monarcas sexenales con ropajes republicanos. Como en la era de los Cesares, el tiempo de los Enriques y Ricardos de la Inglaterra medieval o el de los Carlos y Felipes en la España barroca, así también en el México moderno y contemporáneo la psicología particular de los poderosos se transmite a la historia nacional

<sup>111</sup> CARPIZO, Jorge, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, México, Siglo XXI, 1996, pp. 25 y 26.

<sup>112</sup> GARCÍA CANTÚ, Gastón, "En el Presidencialismo total, imposible la Democracia", en "Presidencialismo: el Poder se diluye entre incertidumbre, dudas y titubeos", Revista ÉPOCA, 23 de Octubre de 1995, No. 229. México, p. 18.

<sup>113</sup> FLORES OLEA, Víctor, "Centralismo y Autoritarismo, Frenos del Desarrollo Económico", en Presidencialismo: el poder..., p. 22.

limitado sus opciones y reduciendo su horizonte, por momentos decisivos, al de una biografía."<sup>114</sup>

Para el Senador Héctor Sánchez "es el presidencialismo uno de los principales lastres de nuestro sistema político. A punto de fenecer, pero no por transformación positiva sino por agotamiento y crisis, el autoritarismo que conlleva es una de las enfermedades mayores de nuestro cuerpo republicano. El Poder Legislativo podría y debería ser uno de los grandes centros de iniciativa, elaboración y fomento de las reformas que hoy se requieren para volver al camino de la defensa de la soberanía nacional, los derechos políticos y sociales de las mayorías y el estado de bienestar. Pero el sofocante presidencialismo se lo impide."<sup>115</sup>

A raíz del triunfo de la oposición en las elecciones del pasado 6 de Julio; las opiniones respecto al Sistema Presidencial Mexicano han cambiado; ejemplo de estas tenemos las siguientes:

Para el columnista Francisco Rodríguez: "Si las dos piezas clave del sistema político mexicano de los últimos tiempos eran el presidencialismo y el PRI, se pueda afirmar que ambas instancias dejaron de tener el papel que lo organización política surgida en los años treinta les asignó.

"Los poderes constitucionales y metaconstitucionales de la Presidencia significaban la Jefatura del Estado, del gobierno, de la administración política -Federal, local y municipal-, del Ejército y la Armada, del partido oficial, del Congreso de la Unión y el resto del Constituyente Permanente, y del Poder Judicial Federal y demás tribunales, cortes y juzgados."<sup>116</sup>

Para el dirigente del PRI, Mariano Palacios Alcocer, "hay que entenderlo no tanto, en relación al Poder Ejecutivo en sí, sino al equilibrio que debe guardar como titular de un órgano del Estado, con los demás poderes."<sup>117</sup>

De las opiniones anteriores se recoge la idea de un presidente todavía muy poderoso y fuerte, que tiene amplias facultades; que sus poderes son casi ilimitados y "que su figura adquiere un carácter mítico."<sup>118</sup>

### 3.3. MATICES PARLAMENTARIOS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

<sup>114</sup> Citado por Enrique Krause en "La Presidencia Imperial", REFORMA, Año 4, Número 1299, 29 de Junio de 1997. D. F., México, palabras pronunciadas en la presentación de la Presidencia Imperial, 26 de Junio de 1997.

<sup>115</sup> SÁNCHEZ LÓPEZ, Héctor, "Cambio Político y División de Poderes", en Revista del Senado de la República. Abril-Junio, Volumen 2. No. 3, México, LVI Legislatura. Senado de la República, p. 26.

<sup>116</sup> RODRIGUEZ, Francisco, "Política de verdad, por fin", La Prensa, año LXIX, Número 25,199, 21 de Julio de 1997, México.

<sup>117</sup> LA MÓN I, Federico, Entrevista Exclusiva, "El PRI es algo más que el Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional: Palacios Alcocer", en LA PRENSA, México, No. 25, 198, 20 de Julio de 1997.

<sup>118</sup> CARPIZO, Jorge. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, p. 31.

Como puede observarse, el régimen presidencial mexicano se caracteriza por un Ejecutivo fuerte. Este en turno dispone favores, condenas y destinos. En su puño lleva ropajes del gobernante, de la Administración Pública en todos los niveles; él nombra y remueve diplomáticos, cónsules, embajadores, puede disponer de las Fuerzas Armadas, su Estado Mayor es cuerpo de élite castrense, tiene mando naval y puede declarar la guerra, y puede conceder privilegios a intelectuales o científicos; y cuya independencia frente al Poder Legislativo sigue siendo clara y precisa. "Sin embargo, hace gala de cierta flexibilidad y, aun cuando ésta no sea constante ni obliga como lo indica la definición clásica, existen procedimientos "puramente formales" que, aunque no alteran el régimen, le dan cierto cariz parlamentario."<sup>119</sup>

En efecto, se conserva nuestra forma Republicana y nuestro ejercicio, algunos matices que se han llamado "matices parlamentarios", no obstante que nuestra estructura corresponde a un sistema presidencial.

Por otra parte, el tratadista André Hauriú, señala la flexibilidad de un poder frente al otro en su definición clásica del parlamentarismo; la definición del presidencialismo mexicano que plantea Jorge Carpizo la conceptúa como un régimen "puro", totalmente ajeno al parlamentarismo.

La definición de Hauriú es la siguiente: "en su forma clásica, el régimen parlamentario es un sistema político que realiza una separación flexible de poderes, o sea, que establece una colaboración constante entre el Jefe de Estado y el Parlamento, por intermedio de un gabinete ministerial, el cual por un lado, comparte la dirección del Gobierno con el Jefe de Estado, y, por otro, es políticamente responsable ante el Parlamento."<sup>120</sup> Por su parte, el tratadista Jorge Carpizo niega "los supuestos matices parlamentarios" y afirma: "La Constitución Mexicana de 1917 estructura un sistema presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario. Sin embargo, varios autores han pretendido que nuestro régimen presidencial, desde el ángulo constitucional y jurídico, contiene algunos elementos parlamentarios. Felipe Tena Ramírez, distinguido constitucionalista y autor de un muy importante tratado sobre la materia, también encuentra dichos matices parlamentarios, aunque afirma que son puramente formales, pues no altera en nada el sistema presidencial asentado en la Ley fundamental; en ninguno de esos matices el ejecutivo queda subordinado al legislativo."<sup>121</sup>

A continuación, veremos algunos matices parlamentarios del Sistema Presidencial Mexicano.

### 3.3.1. El Refrendo.

<sup>119</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Op. Cit.*, p. 271.

<sup>120</sup> HAURIÚ, André, *Op. Cit.*, p. 242.

<sup>121</sup> CARPIZO, Jorge, *EL PRESIDENCIALISMO...*, pp. 31 y 32.

La interpretación del refrendo emana del contenido del artículo 92 constitucional que estipula que sin la firma del Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo al que el asunto corresponda, los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y ordenes del Presidente, no serán obedecidos. De esta forma, el artículo referido, establece requerimientos específicos en lo que concierne a las acciones presidenciales y además la firma de funcionarios que dependen del titular del poder ejecutivo.

"Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."<sup>122</sup>

El origen del refrendo se remonta desde las antiguas monarquías asiáticas, como una forma de dar fe de la legitimidad de la firma del monarca. En lo que respecta a México, la influencia para el establecimiento del mismo proviene de la Constitución Francesa de Septiembre de 1791, así también de la Constitución de 1812. Al respecto, el Doctor Carpizo señala: "El refrendo pasó al derecho constitucional mexicano y no tenemos mayores antecedentes de lo que se persiguió con su establecimiento, aunque lo podamos deducir, porque a pesar de que quedó plasmado en el artículo 17 del acta constitutiva de 1824, no hubo mayor debate sobre él. Fue José María Luis Mora quien solicitó que el refrendo quedara en el acta, ya que el artículo del proyecto de acta que lo consagraba había suspendido y éste era una figura jurídica importante "porque es una salvaguarda de las leyes y una traba al poder ejecutivo al no poder éste expedir órdenes o decretos sin la firma del secretario respectivo."<sup>123</sup>

Por otra parte, el refrendo tiene distintas referencias u opciones. Para unos es una forma de dar autenticidad a la firma del Presidente de la República; para otros supone asumir una responsabilidad política, que en estricto rigor no corresponde a la naturaleza del sistema presidencial. Y parece ser que lo relevante, es asumir una responsabilidad política, quizá porque el Constituyente había asumido en la composición, en la colaboración del Poder Ejecutivo al hablar de Secretaría de Estado, de Departamentos Administrativos, la posibilidad de que solamente los primeros tuvieran la oportunidad de refrendar, y no así los segundos; lo que parecería darle un tinte de responsabilidad política.

Por su parte, Cesar Carlos Garza García considera que, "El refrendo es la firma, expresión del consentimiento, del Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo en un acto, de su ramo, que debe realizar el Presidente de la República (artículo 92 constitucional).

"Las funciones teóricas del refrendo son: certificar la autenticidad de los actos del Presidente, limitar la actuación de Ejecutivo y

<sup>122</sup> MC GRAW HILL, CONSTITUCIÓN POLÍTICA..., p. 88.

<sup>123</sup> CARPIZO, Jorge, EL PRESIDENCIALISMO..., pp. 33-34

corresponsabilizar del acto al Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo.

"Debe decirse que el refrendo, en México, cumple con una de sus funciones cabalmente: la de corresponsabilizar del acto, pero en cuanto a las otras dos, no es del todo funcional. Decimos que el refrendo no es del todo funcional porque, por una parte, es difícil considerar que puede servir como acto de certificación, si tomamos en cuenta que, en México, en todos los actos del Ejecutivo, primero firma el Secretario de Estado o Jefe Administrativo, del ramo, y después, el Presidente; por otra, si bien es cierto que ante la responsabilidad que traería aparejada el refrendo de un acto ilícito para el Secretario de Estado, éste se vería conminado a no hacerlo, por lo que se presume esto limitaría la actuación del Presidente, también es cierto que el Ejecutivo tiene la capacidad de nombramiento y removerlo libremente, por lo que ante su negativa, bien podría removerlo y nombrar otro en su lugar."<sup>124</sup>

### 3.3.2. Los Informes de los Secretarios de Estado.

Si examinamos el artículo 93, que dispone la obligación de los Secretarios de Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos de dar cuenta al Congreso, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guardan sus respectivos ramos. La disposición contenida en los párrafos segundo y tercero, de este mismo dispositivo, con base en la cual las Cámaras pueden citar a los Secretarios de Estado y al Procurador General de la República para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o bien, para integrar Comisiones de Investigación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, pudieran ser algunos de esos matices parlamentarios, pero sumamente atenuados, pues las citas a los Secretarios, cuando se estudian asuntos o iniciativas de Ley, es en solicitud de información y las investigaciones a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria en sus resultados, se hacen del conocimiento del Ejecutivo Federal, de tal manera que el Congreso poca o ninguna facultad sancionadora tiene.

Al respecto, veamos el artículo correspondiente:

"Artículo 93. Los Secretarios de Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

"Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados Federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

<sup>124</sup> GARZA GARCÍA, Cesar Carlos. Op. Cit., pp. 142-143.



"Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal."<sup>125</sup>

### 3.3.3. El Artículo 29 Constitucional y el Consejo de Ministros.

Otra brizna que algunos estudiosos del Derecho asimilan como una semejanza con el Parlamentarismo, es el caso que se considera en el artículo 29, en los casos de perturbación grave de la paz pública, cuando para suspender las garantías se exige que el Presidente de la República actúe de acuerdo con el Consejo de Ministros. Veamos el contenido del mandamiento constitucional:

"Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarios para el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."<sup>126</sup>

Como se puede observar, la Ley Suprema condiciona al Jefe del Poder Ejecutivo. Esto es un matiz parlamentario en nuestro sistema presidencial, ya que dicho consentimiento unánime y necesario resulta en una restricción a la acción del Ejecutivo. Sin embargo, el tratadista mexicano Jorge Carpizo afirma que el hecho "... no representa ningún toque parlamentario, ya que el llamado consejo de ministros no es responsable ante el Congreso de la actitud que adopte, y a los secretarios de estado que se nieguen a aprobar tal medida el presidente los puede remover libremente dado que respecto a todos los integrantes de tal consejo tiene dicha facultad."<sup>127</sup>

### 3.3.4. El Informe Presidencial.

En principio, la idea de que el Presidente de la República rinda un informe de labores ante el Congreso de la Unión, se origina en Inglaterra;

<sup>125</sup> MC GRAW HILL, CONSTITUCIÓN POLÍTICA..., p. 88.

<sup>126</sup> Ibid., pp. 37 y 38.

<sup>127</sup> CARPIZO, Jorge. Op. Cit., p. 38.

posteriormente se incorpora a nuestra historia constitucional como un legado de la Constitución Norteamericana de 1787.

Si bien es cierto que el artículo 69 dispone que la apertura de sesiones ordinarias, el Presidente de la República presentará un informe por escrito en el que manifiesta el estado general que guarda la Administración Pública del País, también lo es, que sobre dicho informe, pudiendo ser analizado por las Cámaras, glosado o discutido, ninguna facultad tiene el Congreso de aplicar sanciones derivadas de omisiones o actos que se desprendan del informe de referencia.

Con respecto a este matiz parlamentario; es importante señalar que es la parte medular de este trabajo de tesis; por lo tanto, le tenemos reservado un capítulo especial.

Ya para finalizar este capítulo, existen otros casos en que los autores encuentran elementos parlamentarios, sin embargo, no se trata de detenerse a analizar detalladamente nuestro régimen presidencial. Sobre él se han escrito magníficos estudios y monografías; un ejemplo de ello, la obra del Doctor Jorge Carpizo: EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.

## 4. LA FUNCIÓN DE CONTROL DE LA INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

Uno de los propósitos del presente capítulo es analizar la función principal y actual de la institución representativa en general: el control sobre los miembros del gobierno, determinando cuál es su concepto; doctrinas del mismo; su aplicación en los distintos regímenes de gobierno; qué sujetos intervienen y algunas características del sujeto controlado.

### 4.1. EL CONCEPTO DE CONTROL

Existen grandes dificultades para definir este término y más aún cuando tratemos de definir el control parlamentario o control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno. "Así, el término control carece propiamente de una cualificación técnico-jurídica, sin embargo, en el lenguaje común tiene una diversidad de sentidos."<sup>128</sup>

#### 4.1.1. Origen y terminología.

Respecto a la definición del concepto "control", Susana Thalía Pedroza de la Llave, dice en su libro titulado: EL CONTROL DEL GOBIERNO: FUNCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO; lo siguiente:

"dependiendo del idioma de que se trate, la palabra control significa distintas cosas: en inglés su significado es "supremacía o dominio"; en francés proviene de la palabra "contrôle"; en italiano, del término "controllo"; en los últimos dos idiomas se refiere a la "confrontación o comprobación."

"La palabra control procede etimológicamente de contrarotulum, de donde contrôle, es una especie de registro duplicado que se efectuaba para verificación del original, a partir del cual se extendió su sentido hacia la comprobación de la veracidad de una afirmación o de la exactitud en la realización de un trabajo."<sup>129</sup>

Por su parte, la Real Academia Española reúne los dos orígenes del concepto "control", con lo cual señala que es un "galicismo por comprobación, inspección o registro, o de un anglicismo por dominio o

<sup>128</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, EL CONTROL DEL GOBIERNO: FUNCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO, México, INAP, 1996, p. 24.

<sup>129</sup> Ibid., pp. 24-25.

supremacía.<sup>130</sup> Pero la misma, de igual manera, contempla la expresión "controlar", señalando que "se trata de un galicismo por comprobar, revisar, intervenir o examinar"<sup>131</sup> incluso autorizar, evaluar y analizar. Por lo que predomina el galicismo, de tal forma que consideramos que éste es el significado que comúnmente debe utilizarse cuando se emplea el término control en el idioma español.

Sobre lo anterior, es importante destacar las observaciones que algunos estudiosos del Derecho, han hecho con respecto a dicha temática. Perfecto ejemplo representa lo que el Ex-secretario de la Comisión de Asentamientos Humanos y Asuntos Públicos del XIV Distrito en el D. F., José R. Castelazo, en su artículo "Fortalecimiento del Control Intergubernamental (un Enfoque Legislativo)", expone: "Entendemos el control como el medio para garantizar que "el poder controle al poder" a propósito de la libertad e igualdad entre las personas; al mismo tiempo, para lograr que el Estado se constituya como incesante promotor del mejoramiento económico y social del pueblo."<sup>132</sup>

#### 4.1.2. Antecedentes del término: Control Parlamentario.

A lo largo de la monarquía constitucional el control parlamentario fue definido "como el procedimiento o conjunto de procedimientos que la representación popular emplea para verificar si la acción del gobierno se acomoda o no a su criterio y exigir, en caso de que el examen resulte negativo, la responsabilidad del gobierno o, lo que es lo mismo, imponer su cese."<sup>133</sup> En consecuencia, el control parlamentario era entendido como una expresión de señorío o dominio de una institución sobre otra.

En efecto, con la mayoría parlamentaria se intentó mejorar el control parlamentario, pero hacerlo al mismo tiempo menos opresor sobre el gobierno, para que éste pudiera realizar sus objetivos y metas y no tanto preocuparse de su propio ser, por lo que el control parlamentario fue racionalizado.

Por ello, las Constituciones de la posguerra muestran una clara tendencia hacia la racionalización del poder, es decir, se reglamentan los hechos de carácter político por el Derecho. De esta forma, se regula un determinado procedimiento en la Constitución; por ejemplo tenemos: el nombramiento del Ministro por la Cámara, el referéndum; entre otros.

<sup>130</sup> Cf. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Tomo I, vigésima primera edición, Espasa Calpe, 1992, pp. 561-562.

<sup>131</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. *Op. Cit.*, p. 25.

<sup>132</sup> CASTELAZO, José R., "Fortalecimiento del Control Intergubernamental (Un Enfoque Legislativo)", en LA ADMINISTRACIÓN DEL CONGRESO GENERAL. México, INAP, 1996, p. 99.

<sup>133</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco, "El control Parlamentario", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, No. 1. Cortes Generales, 1985, pp. 93-94; citado por Susana Thalia Pedroza de la Llave en El Control del Gobierno Función del Poder Legislativo, pp. 25 y 26.

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la participación efectiva de los ciudadanos,<sup>134</sup> el surgimiento de los partidos políticos de masas, el desarrollo de los medios de comunicación y la necesidad de la mayoría por alcanzar el poder, el control parlamentario que se ejerce sobre el gobierno se transforma. A consecuencia de ello, el plano teórico con que algunos autores continúan explicándolo, deja de corresponder a la realidad, por lo que se hace necesario una nueva explicación doctrinaria: la "Nueva Doctrina".

En seguida, veremos en qué consisten estas dos doctrinas del control Parlamentario.

## 4.2. DOCTRINAS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

### 4.2.1. La Doctrina Clásica.

Esta doctrina plantea que en Europa existe una dependencia del Parlamento por parte del gobierno y éste requiere la confianza de aquél para su mantenimiento. En América, en cambio, el Titular del Poder Ejecutivo es elegido mediante elección popular y no requiere de la confianza parlamentaria para su mantenimiento. "Por lo tanto, el control parlamentario y América son distintos, ya que en la primera significa que el Parlamento tiene el dominio y se puede llegar hasta el derrocamiento o dimisión del gobierno, cosa que no sucede en América puesto que, en su mayoría, está constituida por países con un sistema de gobierno presidencial."<sup>135</sup>

Quienes apoyan esta Doctrina Clásica o Tradicional identifican al Control Parlamentario con la exigencia de responsabilidad política -entre ellos tenemos a Giuseppe de Vergottini, el español Fernando Santaolalla, entre otros-. Además, esta Doctrina sólo comprende como actos de control parlamentario a la Moción de censura, la cuestión de confianza, el control sobre los decretos-leyes, la aprobación de Tratados Internacionales. Para ésta, quedan excluidos aquellos actos que carecen de la posibilidad de ser sancionados por el sujeto controlador, por ejemplo, los informes de la Administración Pública ante la Institución representativa.

Sobre lo anterior, es importante destacar las observaciones que algunos tratadistas han hecho con respecto a dicha temática. A manera de ejemplo se cita, una reflexión del español Manuel Aragón Reyes; veamos:

"Lo que quiero expresar es algo más complejo, a saber, que el control se lleva a cabo no sólo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara sino también a

<sup>134</sup> La participación de los ciudadanos se manifiesta en su intervención en la política a través de los partidos políticos, pues ahora son titulares de derechos y libertades con las nuevas instituciones, y no súbditos.

<sup>135</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Op. Cit.*, p. 27.

través de las actividades de los parlamentarios o los grupos parlamentarios desarrolladas en la Cámara aunque no culminen en un acto de voluntad de la Cámara misma. Y ello es así, insisto una vez más, porque el resultado sancionatorio "inmediato" no es consustancial al control parlamentario y porque la puesta en marcha de instrumentos de fiscalización gubernamental no tiene por objeto sólo el obtener una decisión "conminatoria" de la Cámara, sino también (y cada vez más) el infundir en la opinión pública, de tal manera que en tales supuestos el Parlamento es el locus de donde parte el control, pero la sociedad el locus al que se dirige, puesto que es allí donde pueden operar sus efectos."<sup>136</sup>

Por otra parte, la Doctrina Clásica o tradicional también considera que "todo control resulta inútil si no es capaz de provocar la caída del gobierno."<sup>137</sup>

#### 4.2.2. La Nueva Doctrina.

Antes de iniciar este tópico, es necesario referirnos al control jurídico del poder y al control político del mismo. En cuanto el primero éste asegura la sumisión del legislador al propio Derecho y otorga al ciudadano un medio para reaccionar frente a los actos antijurídicos llevados a cabo por el Poder cuando otros medios de tipo ordinario se han intentado.

El control político se fundamenta sobre la base de que la "soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano soberano constituido, y posible sólo con una estructura dividida del poder estatal, pues, únicamente si éste está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenen, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano."<sup>138</sup>

Por lo anterior, nosotros coincidimos con las afirmaciones del profesor español Manuel Aragón Reyes, relativas a que el Control Parlamentario de la Institución Representativa sobre los Miembros del Gobierno, tanto en el sistema presidencial como en el parlamentario, no es sólo uno de los medios más eficaces del control político, sino además, es un instrumento que el pueblo, en forma indirecta, le sirve para criticar y vigilar el mantenimiento de la Democracia.<sup>139</sup>

La Nueva Doctrina sostiene también que el Control Parlamentario ha de tomar como objeto la totalidad de la actividad parlamentaria y no sólo procedimientos determinados, teniendo en cuenta "que el órgano o Poder Legislativo, además de ser una institución que realiza distintas actividades, entre éstas la legislativa, electoral, jurisdiccional, etcétera, es la institución donde distintas fuerzas políticas debaten en público continuamente la actividad de gobierno."<sup>140</sup>

<sup>136</sup> ARAGÓN REYES, Manuel, "El Control Parlamentario como Control Político", en Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio, México, UNAM, 1988, p. 21.

<sup>137</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, Op. Cit., p. 28.

<sup>138</sup> Ibid., p. 30.

<sup>139</sup> ARAGÓN REYES, Manuel, Op. Cit., pp. 4 y 5.

<sup>140</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, Op. Cit., p. 32.

## 4.3. EL CONTROL EN LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

### 4.3.1. Presidencial.

El control político en los países con sistema de gobierno presidencial se manifiesta de la siguiente forma: en estos países los poderes tienen como características elementales; proceder de la elección popular, desempeñar funciones distintas, establecer relaciones entre sí de coordinación e igualdad y sobre todo respetar la función propia de los demás -aunque existen ciertas funciones que requieren de la colaboración entre el Legislativo y el Poder Ejecutivo-. De esta manera se asegura que los centros de poder se limiten.

El fin del control de la institución representativa en el sistema presidencial es, sobre todo, criticar los errores del gobierno, y no derrocarlo. "Sin embargo, el Congreso, a pesar de que no toma decisión alguna en este sentido, pone en peligro al Ejecutivo, puesto que los efectos del control político recaen sobre el electorado, quien es el titular de la voluntad soberana. Por tanto, éste último, tiene la decisión de resolver en favor del Congreso o del Ejecutivo, contrastando los criterios de ambos expuestos en público, para posteriormente, si es el caso, no apoyar en las próximas elecciones al partido o partidos que integran al gobierno. Así el Congreso, a pesar de que no puede derrocar al gobierno, dispone de medios para imponerle su voluntad al denunciar sus errores y hacer una apelación al pueblo."<sup>141</sup>

Es importante señalar que los trabajos que desempeña el Congreso por lo general son públicos y tienen como objetivo criticar la actividad del Ejecutivo. Un ejemplo lo tenemos cuando el gobierno comparece ante el Congreso, ya sea para solicitar la aprobación del presupuesto, informar sobre el estado de la Nación, etcétera.<sup>142</sup>

A continuación, veremos cómo opera el control de la institución representativa en el sistema de gobierno parlamentario.

### 4.3.2. Parlamentario.

En los sistemas de gobierno parlamentario (Gran Bretaña, Alemania, Italia, Canadá, Australia, Bélgica, Dinamarca, Suecia y Noruega), sistema que predomina en Europa es la supremacía del Parlamento sobre el

<sup>141</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>142</sup> Si se desea abundar en este tema, consúltese Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario Mexicano*, FCE, 1994, 439 pp (Sección de obras de Política y Derecho).

gobierno; además, formalmente, le corresponde la función legislativa y tiene como facultad la investidura del gobierno y su mantenimiento, así como la probabilidad de retirarle su confianza; pero, por supuesto, con la concordancia entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, es decir, con la existencia de la relación gobierno-mayoría, "no existe la menor posibilidad de que el control parlamentario del gobierno pueda conducir al derrocamiento de éste."<sup>143</sup>

La finalidad real del control parlamentario en este sistema de gobierno, es "la apelación a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar las consecuencias que estime oportunas del resultado de este control ad referendum."<sup>144</sup>

El tratadista español Manuel Aragón Reyes, ha denominado a lo anterior "responsabilidad política difusa", entendida como la "posibilidad de debilitamiento político del gobierno producido por las reacciones políticas y sociales que se derivan de los actos de control de las Cámaras."<sup>145</sup>

Al respecto, más adelante mencionaremos otras características del sistema parlamentario y presidencial. Pero veamos ahora, otro de los sistemas de gobierno, es decir, el directorial.

#### 4.3.3. Directorial.

En este régimen, llamado también de Asamblea o Colegial, la "confusión" de poderes que existe beneficia al Poder Legislativo; en cambio, el Ejecutivo es simplemente un delegado cuyo nombramiento es facultad de la Asamblea.

Su antecedente se remonta desde el Parlamento largo de Inglaterra durante 1640 a 1649. Posteriormente Francia adoptó este régimen durante la Revolución de Julio de 1789, configurándolo en la Constitución del Directorio de 1795, llamado también "Gobierno de Asamblea".

Los países que tienen un régimen directorial en la actualidad son: Suiza, la ex URSS y, formalmente, Cuba; sin embargo, en este último en la práctica existe una Dictadura. Respecto a Suiza, el gobierno lo que hace es obrar en nombre de las Cámaras y bajo sus órdenes. Este sistema lo estableció en la Constitución del 12 de Septiembre de 1848 que fue reformada posteriormente y de manera oficial en 1874 para realizar una redistribución de competencias; más adelante dicha constitución ha sido reformada en numerosas ocasiones - aproximadamente 100 veces-, en un sentido cada vez más

<sup>143</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco, "El Control Parlamentario", p. 92 citado por Susana Thalia Pedroza de la Llave en "El Control del Gobierno...", p. 34.

<sup>144</sup> Loc. Cit., p. 35.

<sup>145</sup> ARAGÓN REYES, Manuel, "El Control Parlamentario como Control Político", p. 24.



centralizados.<sup>146</sup> Esta constitución regula a la Asamblea Federal - bicameral: Consejo Nacional y Consejo de Estados- en los artículos 71 al 94. Su principal función es elegir el plano a los miembros del Consejo Federal, es decir, al Ejecutivo integrado por siete personas de reconocido prestigio y honradez, que no sean parlamentarios, así como controlarlo. "Sin embargo, no puede revocarlo, ya que éste se elige para un periodo fijo de cuatro años, con lo cual no existe moción de censura ni disolución anticipada de la Asamblea. La última sólo podrá dar para el caso de reunión total de la Constitución. Asimismo, la Asamblea elige al Canciller Federal, a los miembros del Tribunal Federal, del Tribunal Federal Militar Extraordinario y al Comandante de las Fuerzas Armadas. De igual manera, como actividades de control sobre el Ejecutivo, le corresponde aprobar los tratados y convenios internacionales; vigilar la administración federal, dirigir su política, fijar el presupuesto anual, aprobar las cuentas, autorizar empréstitos, formular preguntas e interpelaciones, así como conocer determinados recursos contra las decisiones del Consejo Federal."<sup>147</sup>

Sobre lo anterior, es importante destacar las observaciones que hace al respecto, el tratadista francés André Hauriú, en su libro titulado: DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS; expone: "El Gobierno Directorial, que funciona dentro del marco federal, establece en forma clara la superioridad de los censores sobre los gobernantes.

El Consejo Federal suizo, órgano ejecutivo de siete miembros, es elegido por el Parlamento, para un período de cuatro años. Tiene la iniciativa de las leyes en concurrencia con las asambleas; sus miembros tienen acceso a las Cámaras y pueden participar en sus debates.

"No obstante, en caso de producirse un disenso entre el Ejecutivo y el Parlamento, sino que modifica su política al objeto de armonizarla con la de las asambleas.

"Pero el Ejecutivo, elegido por el Parlamento para la duración de la legislatura, aunque está jurídicamente subordinado a sus censores, se beneficia de hecho de una gran estabilidad.

"Sus miembros son reelegibles indefinidamente y se ha podido ver en Suiza que ha habido ministros que han conservado su puesto durante más de veinticinco años."<sup>148</sup>

Se nombra directorial a este sistema, porque se refiere a que el Consejo Federal está integrado por varios miembros, es decir, se trata de un Directorio o Colegio, y no existe la figura del Primer Ministro. Sin embargo, en la actualidad no se puede hablar de un sistema directorial

<sup>146</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, INTRODUCCIÓN AL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, México, FCE, 1975, p. 181.

<sup>147</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, Op. Cit., p. 36.

<sup>148</sup> HAURIÓU, André, DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS, p. 248.

puro, ya que el citado Consejo se ha fortalecido, y no se encuentra subordinado a la Asamblea Federal.<sup>149</sup>

Sobre este sistema de gobierno, no es necesario profundizar, ya que son pocos los países que lo han establecido, con lo cual únicamente nos centramos en el sistema parlamentario, y en especial el presidencial; sobre todo al aplicar la nueva doctrina del control de la institución representativa sobre el gobierno.

Hoy en día, con la Nueva Doctrina del Control Parlamentario, los actos de control de la institución representativa no serán exclusivos del sistema de gobierno parlamentario, ya que los sistemas presidenciales de igual manera los tienen establecidos; por lo que, las diferencias entre estos dos sistemas de gobierno disminuyen o se acortan. Además, existen formas intermedias entre estos dos sistemas, es decir, uno presidencial que se acerca al parlamentario o viceversa.

Sobre lo anterior, Susana Thalía Pedroza de la Llave, en su libro titulado "El Control del Gobierno: Funciones del Poder Legislativo", expone algunas cuestiones sobre el control parlamentario y la Nueva Doctrina:

"Así el control parlamentario... por el hecho de ser un control político, no requiere necesariamente de una potestad sancionatoria, pero sí que la valoración de la conducta del órgano controlado se lleve a cabo atendiendo a la libre voluntad política del sujeto controlador o controlante y a las razones de oportunidad igualmente políticas. Por ello, el control parlamentario puede o debe ser preventivo, permanente y a posteriori, cuyo objetivo, tomando en consideración el concepto del término control que consideramos jurídicamente pertinente, es conocer la actividad del gobierno, valorarla, verificarla, fiscalizarla, comprobarla, autorizarla, evaluarla, revisarla o examinarla, así como expresar una opinión al respecto y, en conjunto, trasladarla a la opinión pública. Es decir, existe una estrecha relación entre las instituciones representativas y la opinión pública."<sup>150</sup>

Una vez que hemos intentado dejar en claro cuál es el concepto más apropiado de control de la institución representativa sobre el gobierno, veamos cuáles son los sujetos que intervienen en dicho control.

#### 4.4. LOS SUJETOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

"El control parlamentario siempre tiene que darse entre la Institución representativa (Parlamento, Congreso o Asamblea) y el Ejecutivo, considerados como los sujetos del mismo, es decir, el controlador y el controlado."<sup>151</sup> A continuación estudiaremos el primero.

<sup>149</sup> FIX-ZAMUDIO. Héctor, "La Función Actual del Poder Legislativo", en EL PODER LEGISLATIVO EN LA ACTUALIDAD, México, UNAM, 1994, p. 16. VERGOTTINI, Giuseppe de, DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, Madrid, España, Espasa Calpe, 1985, pp. 485-489.

<sup>150</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "El Control del Gobierno...", p. 38. Si se desea abundar en este tema, consúltese Abellán Angel Manuel, "El Parlamento como Órgano de Expresión de la Opinión Pública: La Publicidad Parlamentaria frente al Secreto", en IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México, UNAM, 1992.

<sup>151</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, Op. Cit., p. 80.

#### 4.4.1. Controlador.

El control parlamentario puede tener una pluralidad de sujetos controladores o activos, por ejemplo tenemos:

- a) El Parlamento, la Asamblea o el Congreso en su totalidad.
- b) Los miembros de una de las dos Cámaras en forma individual, en el caso de nuestro país.
- c) Un Grupo Parlamentario o Fracción Parlamentaria.

Es necesario señalar que en la actualidad tanto el Parlamento, la Asamblea y el Congreso han perdido importancia política, ahora el sujeto controlador es la mayoría y la oposición parlamentaria. Al respecto el tratadista español Francisco Rubio Llorente considera que "la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre."<sup>152</sup>

Sin embargo, la actividad parlamentaria de la minoría u oposición tiene como uno de sus objetivos principales la modificación de la voluntad del electorado en la próxima elección política o consulta electoral ya que ésta trata de conseguir la mayoría para gobernar, por lo que tenemos ahora un tercer sujeto el electorado; que viene a ser el destinatario del Control Parlamentario.

Asimismo, algunos autores proclaman la pérdida de eficacia a la inexistencia del control parlamentario, debido a causas tales como: la relativa identidad política que se da entre el gobierno y el partido o partidos que ostentan la mayoría parlamentaria. Con respecto a lo anterior, Giuseppe de Vergottini afirma que el control parlamentario corresponde a las minorías; veamos: "Se ha producido, pues, un nuevo dualismo funcional que contempla como polos de control, por un lado, los partidos de minoría que se expresan en la oposición parlamentaria, por otro en un partido de mayoría, o una coalición mayoritaria, que se manifiestan en la mayoría parlamentaria y en el gobierno. Desde esta perspectiva el principio de separación de poderes asume un aspecto completamente diferente del tradicional: la máxima garantía consistente en el control entre los poderes, entre legislativo y ejecutivo se ha transformado en la ofrecida por el control ejercido por las minorías de la oposición sobre la mayoría. Tal conclusión es válida incluso si desde el ángulo organizativo no se ha institucionalizado la oposición como un órgano sustantivo, mientras que la mayoría ha hecho del gobierno su órgano."<sup>153</sup>

<sup>152</sup> Citado por Susana Thalia Pedroza de la Llave en "El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo", México, INAP, 1996, p. 81.

<sup>153</sup> VERGOTTINI, Giuseppe de, *Op. Cit.*, p. 257.

#### 4.4.2. Controlado.

Este sujeto puede ser el gobierno, ya sea uno de sus miembros o un funcionario que dependa del ministro, secretario o consejero federal, pero que afecta su actividad. En ciertos casos, también los funcionarios que integran la administración pública pueden ser sujetos controlados.

Por otra parte, existen algunas características que nos permiten saber cuando existe el sujeto controlado. Al respecto la Doctora en Derecho Susana Thalía Pedroza de la Llave, expone: "Una de las características del sujeto controlado es estar consciente de que su actividad puede ser juzgada y, si es el caso, sancionada por el sujeto controlador, pero, sobre todo, su actividad será expuesta ante la opinión pública en confrontación con las opiniones contrarias a ésta. Entonces el sujeto controlado tiende a realizar su actividad con un grado de eficacia mucho mayor. Sin embargo, en muchas ocasiones la actitud del sujeto controlado ha sido negarse a someterse a algún acto de control que realice el sujeto controlador, es decir, manifiesta su irresponsabilidad, en este caso no sólo se genera inseguridad jurídica, sino además perjudica la eficiencia e imagen de la democracia, el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de una determinada sociedad, así como el desarrollo de las instituciones: Poder Legislativo y Administración Pública."<sup>154</sup>

En seguida, analizaremos la parte medular de este trabajo de tesis:  
EL INFORME PRESIDENCIAL.

---

<sup>154</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, El Control del Gobierno ... p. 83.

## 5. EL INFORME PRESIDENCIAL: ¿UN MECANISMO DE CONTROL DEL CONGRESO GENERAL SOBRE EL JEFE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL?

En México existe un sistema presidencial que anteriormente se calificaba como "Sistema Presidencial Puro"<sup>155</sup>, ya que el presidente de la República es el Jefe del Partido predominante, tiene fuerte influencia en la economía, los Jefes del Ejército Mexicano dependen de él, tiene el control de los medios de comunicación, tiene amplias facultades constitucionales, tiene la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales intervienen el país; entre otras atribuciones. "Sin embargo, por un lado, con la reforma política del 25 de Octubre de 1993, en la que se refiere a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, creada en 1987, el Presidente de la República, a partir de 1997, ya no gobernará el Distrito Federal, que es la región más importante del país. Por otro lado, se observan tendencias, producto de los cambios políticos en México, que representan una inclinación por parte de la ciudadanía, así como de los actores políticos, a restarle fuerza a la figura del Presidente de la República y fortalecer al Congreso de la Unión. Ejemplos de ellos son: el contenido de las peticiones del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el Grupo San Angel, los programas políticos de gobierno de los candidatos, incluyendo el del licenciado Luis Donaldo Colosio, asesinado el 23 de Marzo de 1994, los denominados "20 compromisos", la Comisión Nacional de Ideología del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la intensa participación de los medios de comunicación, la participación de la ciudadanía en las elecciones Federales del 21 de Agosto, el último informe presidencial de Carlos Salinas de Gortari y la voluntad del Presidente de la República del actual sexenio (1994-2000), Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, manifiesta en su discurso de toma de posesión el 1º de Diciembre de 1994, respecto a la denominada reforma política del Estado, minifestada en diversas ocasiones y escenarios. Esta, sin duda, incluirá una revisión del marco jurídico y político del Poder Legislativo mexicano en cuanto a su estructura, organización, funcionamiento, prerrogativas, atribuciones, así como de sus actos de control del gobierno."<sup>156</sup>

<sup>155</sup> CARPIZO, Jorge, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, México, Siglo XXI, pp. 25-26 y 39-40.

<sup>156</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, EL CONTROL DEL GOBIERNO. FUNCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO, México, INAP, pp. 189-190.

Por ello, los anteriores cambios de carácter político representan una tendencia a fortalecer más el Congreso mexicano. El sistema de gobierno se ha encaminado más hacia un debilitamiento del Régimen presidencialista consagrado en la Constitución de 1917, que en su momento fue necesario, pero que ahora no lo es debido principalmente al surgimiento de un considerable grado de inestabilidad política.

Sin embargo, existen actos de control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno que no son exclusivos del sistema parlamentario, ya que los sistemas de gobierno presidencial también los tienen establecidos.

La Constitución Mexicana de 1917 (vigente), la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 1979 (LOGN), con sus reformas del 20 de Julio de 1994, y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 (RINCG), contempla la regulación a través de la cual se realizan las funciones del Congreso General, entre éstas, la función de control.

Una de las facultades del Congreso de la Unión, en relación a los "actos del control Parlamentario" es: "El Presidente de la República asistirá ante el Congreso el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, es decir, el primero de Noviembre de 1994 y, a partir de 1995, el primero de Septiembre en sesión pública y conjunta. Asimismo, presentará un informe escrito en el que manifieste el estado general de la administración pública del país, que será analizado por las Cámaras en sesiones subsecuentes, clasificándose por materias: política interior, económica, social y política exterior (art. 69 en relación con los artículos 65 y 66 constitucionales; artículos 5 al 8 de la LOCG y artículos 188 a 197 del RINCG)."<sup>157</sup>

Sobre lo anterior, cabría hacer la siguiente reflexión: ¿El Informe Presidencial es un mecanismo o instrumento de Control del Congreso General sobre el titular del Poder Ejecutivo Federal? Al respecto, el tratadista J. Jesús Orozco Henríquez, señala:

"En la mayoría de las legislaturas europeas y en las de los Estados Unidos, a través del proceso legislativo las asambleas controlan al ejecutivo, para cuyo efecto frecuentemente utilizan el sistema de comités. Como se verá, sus funciones no se concretan a la consideración de iniciativas de ley sino que cuestionan al ejecutivo e investigan sus diversas dependencias.

"Entre los medios -distintos al estricto proceso legislativo- empleados por las cámaras para controlar constantemente la gestión administrativa del gobierno, cabe mencionar: a) los informes; b) las preguntas; c) las interpelaciones; d) las mociones; y e) las investigaciones (mientras que los cuatro primeros se desarrollan dentro de cada asamblea, el último se realiza fuera de las salas de las cámaras)."<sup>158</sup>

Sin embargo, la respuesta más detallada la tendremos a lo largo del desarrollo de este capítulo.

<sup>157</sup> *Ibid.*, pp. 197-198.

<sup>158</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, "La División de Poderes", en LII LEGISLATURA, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Derechos del Pueblo Mexicano... pp. 660-661.

A continuación, se hará un análisis al respecto, resaltando tanto el proceso histórico que el Informe Presidencial ha tenido, así como algunas cuestiones importantes sobre su contenido, presentación y procedimiento.

Posteriormente, se hará un breve estudio comparativo sobre la importancia que esta institución tiene en algunos otros países, y por último, se darán algunos puntos de vista sobre su posible replanteamiento y algunas propuestas.

## 5.1. EL INFORME DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ANTE EL CONGRESO GENERAL

### 5.1.1. Marco Histórico.

En principio, la idea de que los poderes ejecutivos rindan informes al Poder Legislativo, se origina en Inglaterra; posteriormente pasará a Estados Unidos de América, de donde es retomada por varios países.

El Informe Presidencial se incorpora a nuestra historia Constitucional como un legado de la Constitución Norteamericana de 1787 y de la Cádiz de España de 1812. Ambos documentos aportan el perfil de los informes que a lo largo de la historia se han rendido en México; en cuanto a España existió la carta Gaditana, producto del espíritu liberal, la cual establecía que "El rey asistiera a la apertura de las Cortes cuando lo considerara conveniente, y al que el Presidente (de las Cortes) contestaba en términos generales."<sup>159</sup> En el caso de Estados Unidos, su constitución dispone que "el Presidente informará periódicamente al Congreso sobre el estado de la Unión y recomendará a su consideración aquellas medidas que él estime necesarias y convenientes."<sup>160</sup>

En el caso mexicano, desde el inicio de nuestra vida independiente hasta el triunfo definitivo del Ejército Liberal y el restablecimiento de la República en 1867, los documentos presidenciales tienen más bien el carácter de llamamientos en favor de los continuos movimientos militares y políticos.<sup>161</sup>

Las fuentes históricas indican que los primeros "informes presidenciales" fueron los rendidos por Agustín de Iturbide, el 2 de Noviembre de 1822 y el 3 de Marzo de 1823, respectivamente.

Posteriormente, una vez establecida la República (1824),<sup>1</sup> existió por largo tiempo la costumbre, desde el régimen del presidente Guadalupe

<sup>159</sup> RUIZ MASSIEU, José Francisco, EL PARLAMENTO, Guanajuato, México, LVI LEGISLATURA H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, 1995, pp. 93-94.

<sup>160</sup> Ibid, 94.

<sup>161</sup> XLVI LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Los presidentes de México ante la Nación. Informes, Manifiestos y Documentos de 1821 a 1966. Tomo I, México, 1966, p. IX.

Victoria, de rendir tres o cuatro informes presidenciales al año, sin que estos fueran con fecha fija. Por ejemplo, en su corto tiempo de Gobierno, el General Vicente Guerrero rindió sus informes de gobierno el 11 de Abril; el 23 de Mayo; el 27 de Agosto y el 11 de Diciembre de 1829 respectivamente.

La razón de lo anterior se debe a que los presidentes se presentaban ante el Congreso de la Unión para rendir su informe, según lo exigieran las circunstancias políticas del país. Estas alteraban como era natural, el número de informes presentados por año.

Por su parte, José Francisco Ruíz Massieu, en su libro titulado PARLAMENTO, expone la concepción que del informe presidencial se dio en la Constitución de 1824:

"La Constitución de 1824 adopta la presencia del Presidente de la República al inicio de periodo de sesiones y la formulación de un discurso (no un informe como los norteamericanos) análogo a ese acto tan importante; y previene una respuesta de la Cámara que no está considerada en la Carta de Filadelfia."<sup>162</sup>

En efecto, como lo dice el autor en el párrafo anterior, existen marcadas diferencias entre un discurso y un informe; aunque en la práctica y en especial las fuentes históricas las interpretan como sinónimos.

Desde 1824 hasta 1836, los documentos presidenciales tienen como tema central el gran debate entre el Federalismo y Centralismo.

Sobre lo anterior, cabe destacar las observaciones que hace el ex-diputado Vicente Fuentes Díaz, en su artículo titulado: "Significado y trascendencia de los mensajes presidenciales", expone: "Son constantes exhortaciones al pueblo para que acepte o realice uno y otro sistema; la ponderación de un régimen y el análisis de los nefastos inconvenientes de otro; documentos polémicos, en suma, donde se expresan por la voz de los caudillos la gran cuestión de esos días, como fue la controversia respecto de la forma de Gobierno. En la etapa del dominio del centralismo cuando rige la Constitución de 1836, llamada también de las "Siete Leyes Constitucionales", y la de 1843 conocida como las "Bases Orgánicas de la República", los manifiestos tienden a sostener las supuestas virtudes del sistema centralista y a defenderla de quienes, de un modo u otro, lo impugnan o lo amenazan. De 1847, año del restablecimiento de la Primera Constitución Federal a la última y funesta dictadura de Santa Anna, los documentos presidenciales tienen la tónica temblorosa y Jeremiaca del partido moderado en el poder, incapaz de impulsar por temor las reformas sociales o impotentes por la misma razón de evitar los golpes del retroceso. Desde la Revolución de Ayutla las proclamas tienen el acento de la revancha y de la acción desafiante contra los viejos poderes. En los documentos de la Guerra de Reforma, los manifiestos se vuelven enconada polémica entre los hombres, tres a veces, que se

<sup>162</sup> RUIZ MASSIEU, José Francisco, Op. Cit., p. 94.



disputan el poder: Benito Juárez, Miguel Miramón y Manuel Robles Pezuela.”<sup>163</sup>

A su vez, en la Constitución de 1857 se establecía de la misma forma, que el Presidente de la República pronunciaría un discurso al inicio de los periodos de sesiones del Congreso. Sobre este tema el jurista Elisur Arteaga Nava, expone en su libro titulado “Derecho Constitucional”, lo siguiente al respecto:

“En 1857 se aludía a un discurso, se trataba de una reminiscencia semántica del sistema parlamentario inglés, en éste se habla de un discurso de la corona. Durante el siglo pasado esas intervenciones fueron breves, mesuradas y elegantes; fue Porfirio Díaz quien inició la práctica de convertir el discurso en informe y dividirlo en secciones, tantas como eran los ramos de su administración. En la Constitución de 1917 se dispuso que se trataría de un informe: esto ha dado lugar a ceremonias que han durado más de cinco horas.”<sup>164</sup>

En cuanto a la disposición expresa hecha por la Constitución sobre la obligación del Presidente de la República de asistir al Congreso para rendir su informe de gobierno, la Constitución de 1857 (artículo 63), disponía que el Presidente debería asistir al recinto del Congreso; en cambio, la constitución actual no dispone nada al respecto, pero la Ley Orgánica del Congreso (artículo 8) establece que deberá acudir a la ceremonia de apertura de sesiones ordinarias y rendir un informe; el Reglamento para el Gobierno Interior (artículo 188) “prescribe que dicho funcionario deberá tomar asiento al lado izquierdo del presidente del Congreso; independientemente de lo anterior, es de hacerse notar que una tradición constante y sin interrupciones indica que no sólo es obligatorio rendir el informe por escrito y presentarse personalmente, sino que es imperativo que le dé lectura personalmente.”<sup>165</sup>

Por otra parte, tal y como se verá más adelante, la práctica de que un miembro de la Asamblea conteste el Informe Presidencial no obedece tampoco, a partir de 1917, a un mandato Constitucional, sino al artículo 189 del Reglamento Interior del Congreso de la Unión.

En los informes presidenciales del general Porfirio Díaz, y ya desde los de Sabastían Lerdo de Tejada, “se advierte la severidad de la política económica y financiera del gobierno, así como en aquellos exclusivamente el carácter conciliador y pacifista de los que tanto se vanaglorió Don Porfirio, mientras que ese fervor democrático que siempre le alentó, se detectaría en los de Madero y los nuevos pasos dados en el orden constitucional darían tónica a los de Venustiano Carranza.”<sup>166</sup>

Como se observa, a partir de Venustiano Carranza los informes presidenciales responden a dos modelos bien definidos. Por una parte el texto del Ejecutivo en turno hace desesperados equilibrios con “palabras

<sup>163</sup> FUENTES DÍAZ, Vicente, “Significado y trascendencia de los Mensajes Presidenciales”, en XLVI LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, “Los Presidentes de México...” p. IX.

<sup>164</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, DERECHO CONSTITUCIONAL, Instituciones Federales Estatales y Municipales, México, UNAM, 1994, Tomo I, p. 401.

<sup>165</sup> *Ibid*, p. 401.

<sup>166</sup> SAYEG HELU, Jorge. EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO, México, Trillas, 1991, p. 131.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

bonitas" para justificar los actos de su propia política. El otro paradigma explica a la gente cómo se resolvieron los problemas del país.

Los informes de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas y Adolfo López Mateos; habrían de caracterizarse primordialmente por apuntalar la obra institucionalizada y constructiva de la Revolución Mexicana. Sin embargo; "Cárdenas no intentó nunca justificar sus actos y sí sujetarlos a la evaluación del pueblo."<sup>167</sup>

Sobre lo anterior, cabe destacar las observaciones que hace el periodista Marco Lara Klahr, del Diario EL UNIVERSAL, expone: "Todavía con Alvaro Obregón, al informe los congresistas van de frac -nostalgia porfirista-. Pero para mantener más la atención, ordena a sus secretarios de Estado que le ayuden a leer. Para recibir los aplausos, él abría y cerraba el discurso.

Es Obregón también quién sufre la primera respuesta crítica que se haya visto en la historia de los informes: en 1923, el presidente del Congreso, Jorge Prieto Laurens, del Partido Cooperativista, rompe el protocolo y, entre alabanzas y cariños, le critica sus afanes para imponer a Plutarco Elías Calles como sucesor. Tamaña indisciplina le costó la enemistad de Obregón y el destierro, cuando se sumó al levantamiento delahuertista.

En adelante, no sólo los diputados se guardarán de contrariar al Presidente, sino que ya con Plutarco Elías Calles los aplausos en plena lectura del informe se "institucionalizaron". Hasta que la disciplina volvió a romperse durante su último informe. Ante sus afanes reeleccionistas, el diputado potosino Aurelio Manrique le gritó: "Farsante". Ese día el Diario de los Debates fue "maquillado" para que no quedara registrado el incidente, pero en el debate del 8 de Octubre de 1928, el diputado Melchor Ortega reclama: "... los que estábamos cerca escuchamos cómo, cuando el señor presidente leía su mensaje..., él le gritaba en forma insultante que era un farsante".

El III Informe de Lázaro Cárdenas fue el primero transmitido por radio en cadena nacional...<sup>168</sup>

A continuación, analizaremos algunas cuestiones relativas al contenido del Informe Presidencial.

### 5.1.2. Contenido del Informe Presidencial.

Antes de iniciar con este tópico se considera necesario reflexionar sobre lo que es un informe de gobierno presidencial. Respecto a este cuestionamiento, José Francisco Ruíz Massieu, dice en su libro titulado "El Parlamento", lo siguiente:

<sup>167</sup> LA JORNADA. México, D. F., 30 de Agosto de 1996. por Horacio Labastida, "Mis preguntas al Informe", p. 27.

<sup>168</sup> EL UNIVERSAL. México, D. F., 1º de Septiembre de 1997. por Marco Lara Klahr, "El Informe", p. 20.

"El Informe es una aplicación de los principios de coordinación comunicación y colaboración, ejes de la división de poderes ya que le permite a las Cámaras estar al tanto del acontecer administrativo y político, para así ejercer sus facultades legislativas y de deliberación con mayor tino y pertinencia, evitándose un aislamiento que desarticularía el funcionamiento estatal."<sup>169</sup>

Al respecto, Jorge Sayeg Helú, por su parte, opina: "... mediante ellos es que se hace una especie de balance entre lo realizado y lo que se realizará, con objeto de continuar luchando contra la miseria, la ignorancia y la insalubridad; de compartir equitativamente los frutos de nuestro indudable desarrollo; de salvar los continuos obstáculos que se interponen a cada paso para que México prosiga con éxito la ruta que le ha trazado su propia historia; de tratar de continuar superando, en fin, las más graves carencias nacionales.

Desde el punto de vista del legislativo, el informe implica el conocimiento oficial que cobra las cámaras, que en dicha sesión se resumen conjuntamente, sobre la marcha de la administración pública del país, para mejor planear sus actividades y disponer sus actuaciones, mediante el análisis que de él estarán obligadas a hacer, conforme lo establece el artículo octavo de su propia ley orgánica y a través de las diferentes comisiones de trabajo que para cumplimentar debidamente las atribuciones que cada una de las cámaras tiene encomendadas, están obligadas a integrar diputados y senadores."<sup>170</sup>

Es importante destacar entonces, que la información contenida en los informes del Presidente de la República, proporciona al Congreso de la Unión una visión de conjunto en lo que respecta a la marcha de las diversas actividades de la administración pública; de tal forma que éste podrá tener mayores elementos para evaluar la política y funcionamiento del aparato administrativo.

Por su parte, Daniel Moreno se limita a descalificar al Informe Presidencial, al considerarlo un acto o "matiz parlamentario, sin dar más explicaciones en la forma en que éste se redacta:

"Por lo que se refiere al Informe Presidencial ante las Cámaras, en la forma que lo exige la Constitución, tampoco puede considerarse el caso de un punto relativo al Parlamentarismo, ya que si es verdad que son los propios Secretarios quienes elaboran el Informe en lo referente a su Despacho, la redacción responsable corresponde al Ejecutivo, quién además puede cambiar, a su arbitrio, la redacción del informe..."<sup>171</sup>

Una vez expuestas estas tres impresiones tan distintas acerca del significado del Informe Presidencial, a continuación se hablará sobre la forma en que este se presenta; así como de algunos puntos de vista de los estudiosos del Derecho Mexicano.

### 5.1.3. Presentación.

<sup>169</sup> RUIZ MASSIEU, José Francisco. *Op. Cit.* p. 95.

<sup>170</sup> SAYEG HELU, Jorge. *Op. Cit.* p. 131.

<sup>171</sup> MORENO, Daniel, *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*, pp. 403-404.

Con respecto a los artículos constitucionales y legales que le dan hoy en día fundamento a la ceremonia de presentación del Informe Presidencial, a continuación se citan estos por la gran importancia que revisten para el tema en cuestión.

Primeramente, el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

"Artículo 69. A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria."<sup>172</sup>

Asimismo, el artículo 8 de la Ley Orgánica del Congreso General dice:

"El primero de Septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución."<sup>173</sup>

Como se advierte, éstos dos artículos son los que imponen la obligación al titular del Ejecutivo de presentar su informe de labores en forma escrita al Congreso de la Unión, al momento de la apertura de sesiones ordinarias de su primer periodo.

Sin embargo, en el campo de la práctica política, recientemente se ha abreviado el informe al que el Presidente de la República da lectura, anexándose por separado detallados documentos en los que se da cuenta minuciosa del estado de la administración pública; a estos anexos se les considera lógicamente parte de aquél.

Este tema, sin duda, ha despertado grandes controversias entre algunos estudiosos del Derecho y de la Ciencia Política, acerca de si el Presidente de la República debe o no leer su Informe de gobierno. Sin duda alguna, según se desprende de los artículos antes citados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a que el Presidente de lectura a sus informes, de la misma forma que el artículo 93 Constitucional, tampoco obliga a los Secretarios del Despacho y a los Jefes del Departamento Administrativo a hacer lo mismo.

Sobre lo anterior, es importante destacar las observaciones que hace el tratadista mexicano Diego Valades en su artículo "Las Relaciones de Control entre el Legislativo y el Ejecutivo de México", expone: "El artículo 69 de la Constitución establece que a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asista el presidente de la República y presente un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Algunos autores han controvertido acerca de si el Presidente de la República debe o no leer su informe. En realidad la Constitución no obliga a que los presidentes del lectura a sus informes, de la misma manera que

<sup>172</sup> MC GRAW HILL, CONSTITUCIÓN POLÍTICA..., p. 65.

<sup>173</sup> LVI LEGISLATURA, CÁMARA DE SENADORES, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. México Gran Comisión del Senado de la República, 1996, p. 180.

el artículo 93 tampoco obliga a los secretarios del despacho y a los Jefes de los departamentos administrativos a que hagan otro tanto, si bien también a éstos incumbe dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.<sup>174</sup>

Si bien es cierto que el Presidente de la República no está obligado a pronunciar un discurso frente a las Cámaras, tal como anteriormente lo establecían las normas constitucionales de 1824 y 1857, la tradición política constitucional de nuestro país ha consagrado tal acto de lectura que hace el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión de su informe de gobierno.<sup>175</sup> En consecuencia, no existe en nuestro sistema de derecho una responsabilidad política del titular del Poder Ejecutivo ante el Legislativo, en caso de que aquel se reusare a hacerlo, pues el hecho de que deba informar al Congreso anualmente es "un efecto de la representación popular que éste ostenta."<sup>176</sup>

Sobre lo anterior, Susana Thalía Pedroza de la Llave en su libro titulado "El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo", expone algunas cuestiones sobre la necesidad de establecer alguna obligación al Presidente de la República para dar lectura de su informe de gobierno ante el Congreso:

"No se establece la obligación del Presidente de la República para dar lectura al Informe, sin embargo, es costumbre que lo haga, costumbre iniciada desde el primer presidente de México, Guadalupe Victoria, ya que la Constitución de 1824 así lo establecía. Nosotros consideramos que es necesario establecer dicha obligación, en virtud de que se asegura que el Presidente, a través de este acto de control ponga no sólo en conocimiento al Congreso, sino a los ciudadanos respecto de la actividad anual del Ejecutivo, sirviendo el Congreso como escenario e intermediario para que posteriormente, con el análisis del mismo, se pongan en marcha otros actos de control parlamentario e, incluso, se determinen responsabilidades."<sup>177</sup>

Por otra parte, han habido otras propuestas de algunos legisladores pertenecientes a partidos políticos de oposición, sobre la nueva mecánica que el Informe de gobierno que el Presidente de la República rinde ante el Congreso de la Unión deberá tener en el futuro. Tal es el caso del entonces Senador Porfirio Muñoz Ledo, que en sesión ordinaria de la LV Legislatura expuso lo siguiente:

"Nosotros hemos propuesto que el Jefe del Ejecutivo, acuda como ha sido ley y tradición, a la sesión inaugural del Congreso de la Unión. Que quede estampado en la ley, su deber de leer el informe y no sólo de estregarlo por la vía administrativa, pero nosotros, prevemos una segunda presencia del Jefe del Ejecutivo en el Congreso de la Unión, días después de que presentó su informe, una vez que los legisladores han debatido, revisado y comentado el informe de referencia, de modo que en su segunda presencia puede haber cuando menos una ronda de oradores de las fracciones de la Cámara de Diputados y de Senadores, y que las comisiones de concertación política,

<sup>174</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas, Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, No. 1, Primera Época, Vol. 1, Enero-Abril de 1991, p. 219.

<sup>175</sup> ANDRADE, Eduardo, "El Sistema Representativo Mexicano". Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo II, p. 471.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 471.

<sup>177</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Op. Cit.*, p. 198.

decidan en diálogo con el Ejecutivo, se procede una segunda ronda después de la respuesta del Ejecutivo."<sup>178</sup>

Como puede observarse, las ideas antes plasmadas son dignas de tomarse en cuenta, pues representan una forma visible de mejor comunicación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo con respecto a los asuntos del orden político y administrativo nacionales.

En seguida, se expondrá en forma breve e ilustrativa, el procedimiento que este importante informe debe seguir una vez que el Presidente de la República se vaya a presentar entre el Congreso de la Unión para dar lectura del mismo.

#### 5.1.4. Procedimiento.

"El Informe debe rendirse ante el Congreso de la Unión; dado a que la presentación es única, siempre se ha entendido que se trata de una sesión conjunta de ambas cámaras; así se desprende de la Ley Orgánica (art. 8) y del reglamento (art. 188). La reunión, por mandato legal (art. 6 de la Ley Orgánica), debe realizarse en el local de la Cámara de Diputados, se trata de un resabio del unicamarismo que caracterizó a la Constitución de 1857 y a la vez es una supervivencia de la idea, generalizada durante la segunda mitad del siglo XIX, de que los diputados eran los representantes del pueblo y que éste está sobre todo y a él se deben las consideraciones. Por esto es que la reunión es presidida siempre por el Presidente de la Cámara de Diputados.

La sesión respectiva tiene dos partes: la primera, en la que se pasa lista, se da lectura al orden del día, se declara por parte del presidente iniciado el periodo ordinario de sesiones y que se suspende para dar lugar a la llegada del Presidente de la República; la segunda, que se inicia con la declaración de reanudarse la sesión que hace el presidente del Congreso, que continúa con la lectura del informe y concluye con la respuesta que se da por parte de aquél."<sup>179</sup>

Como se observa, el Informe es presentado por el Presidente de la República al Congreso de la Unión, que integran todos los senadores y diputados federales, y no las Cámaras separadas.

Se trata pues, de una sesión con una orden del día determinada por la propia constitución, declaración de apertura y lectura del informe, la ley agrega una respuesta; no hay lugar a más; los responsables ordinarios de la elaboración del orden del día no pueden adicionar asunto alguno.

Sobre lo anterior, es importante destacar las observaciones que hace el tratadista José Francisco Ruíz Massieu, señala: "Antes de la Constitución de Querétaro, era usual que los presidentes acudieran a

<sup>178</sup> DIARIO DE DEBATES. Senado de la República, LV Legislatura, No. 25, 6 de Julio de 1994, Intervención del Senador Porfirio Muñoz Ledo. (versión estenográfica), p. 13

<sup>179</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, DERECHO CONSTITUCIONAL, p. 402.

rendir su informe en las dos ocasiones que se iniciaban los periodos ordinarios cada año, así como a su cierre.

Las sesiones del Congreso General tiene lugar en el recinto de la Cámara de Diputados, o en el que se habilite al efecto, e invariablemente son presididas por el Presidente de esa Cámara. Su organización y funcionamiento están regidos por la Constitución, la Ley Orgánica de 1979 y el viejo reglamento de 1934, que en algunas ocasiones requieren para su aplicación de acuerdos parlamentarios de las fracciones.

Esos cuerpos normativos son prácticamente omisos en lo que se refiere a la sesión de apertura (en la que se presenta el informe) a no ser para decir que "los senadores y diputados asistirán en traje de etiqueta", según prescribe el añoso reglamento de 1934; que el titular del Ejecutivo se sentará a la izquierda del Presidente del Congreso, y que éste contestaría "al discurso" del Presidente "en términos generales", según la fórmula legal inveterada."<sup>180</sup>

#### 5.1.4.1. Respuesta al Informe Presidencial.

Como se ha observado a lo largo de este estudio, el Presidente de la República, conforme al artículo 69 Constitucional, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y al Reglamento de este último; asistirá ante el Congreso de la Unión el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, en sesión pública y conjunta. Asimismo, presentará un informe escrito, en el que se manifieste el estado de la administración pública del país, que será contestado por el Presidente del Congreso y posteriormente, será analizado o examinado por las Cámaras en sesiones subsecuentes. Sin embargo, antes de rendirse el informe ya referido, un parlamentario, representando a su partido político, podrá intervenir con un límite máximo de 15 minutos. Además, quedan claramente prohibidas las interpelaciones o intervenciones durante la presentación del Informe Presidencial, es decir, a partir del momento en que el Presidente de la República empiece a presentar su informe, que por costumbre lo hace en forma oral, hasta el momento en que concluye el mismo.

Por otra parte, nos hemos referido a una respuesta al Informe Presidencial. Respecto a este punto, el constitucionalista Elusur Arteaga Nava, expone: "Al informe que anualmente presenta el Presidente de la República, recae una respuesta de parte del Presidente del Congreso (art. 8 de la Ley Orgánica); debe ser en términos concisos y generales (art. 8 de la Ley Orgánica y 189 del Reglamento). En la Constitución de 1917 no existe norma que alude a ella."<sup>181</sup>

Tal omisión llevo a Emilio Rabasa a opinar lo siguiente: "La Constitución de 17, muy justamente suprimió la respuesta del Presidente

<sup>180</sup> RUÍZ MASSIEU, José Francisco, EL PARLAMENTO, P. 96

<sup>181</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. Cit., p. 402

de la Cámara, porque era lo mejor que podía hacer. No había para que contestar al presidente. Pero es tal la fuerza de los hábitos, sobre todo cuando son del agrado de los mismos que intervienen en ellos, que hoy siguen contestando el presidente de la Cámara al Presidente de la República y haciendo lo mismo que hacían bajo la Constitución de 57."<sup>182</sup>

Al respecto, Manuel Herrera y Lasso, por su parte opinaba: "Como salta a la vista, el constituyente de 17 modificó radicalmente el artículo de la constitución de 57. Esta disponía que el Presidente de la República pronunciara un discurso y que el presidente del congreso le contestara en términos generales. La constitución vigente previno que el informe presidencial se rindiera por escrito y suprimió la contestación del presidente del congreso. Y esto último no fue omisión involuntaria, sino propósito deliberado que cuenta en su favor con sobra de razones y complemento lógico de la substitución del discurso presidencial por un informe escrito."<sup>183</sup>

De las observaciones anteriores hechas por estos destacados juristas, puede deducirse lo siguiente: no obstante que la Constitución Política de 1917 no contempla dentro de su articulado disposición alguna que faculte un oblique al presidente del Congreso para que conteste el informe que el Presidente de la República presente a esa soberanía, sí lo hacen por lo contrario, su propia Ley Orgánica y Reglamento Interno; ello, puede pensarse, en el propósito de significar en la respuesta que se hace del mismo, un respeto a la tradición constitucional y política de antaño que el propio Poder Legislativo ha decidido contemplar dentro de su régimen interno. En cierta medida, representa entonces, un gesto protocolario con rasgos políticos que refleja de alguna forma el equilibrio de poderes.

#### 5.1.4.2. Intervención de los Legisladores Federales de cada una de las Fracciones Parlamentarias representadas en el Congreso de la Unión antes del arribo del Presidente de la República al recinto legislativo.

Con respecto a la intervención que hacen los legisladores federales pertenecientes a cada una de las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso con el objeto fundamental de plasmar algunas ideas o puntos de vista sobre el estado que guarde la Administración Pública Federal en ese momento, el artículo 8 de la Ley Orgánica del Congreso establece lo siguiente:

"Artículo 8. El primero de Septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

<sup>182</sup> Citado por Elisur Arteaga Nava, en DERECHO CONSTITUCIONAL..., p. 403.

<sup>183</sup> Ibidem, p. 403.



Antes del arribo del Presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista, y cada una de ellas no excederá de quince minutos.<sup>184</sup>

Sin duda alguna, el espíritu de este artículo es básicamente el concederle a los distintos partidos políticos un tiempo determinado para que, a través de uno de sus legisladores, pueda establecer su propia postura acerca de los rasgos generales que la política gubernamental tenga en ese momento. Es importante destacar que todos los partidos políticos con representación parlamentaria podrán hacerla valer en forma equitativa en el tiempo y forma establecidos legalmente.

Sin embargo, quizá uno de los aspectos negativos que dicho numeral contiene, es que todas estas intervenciones se realicen sin la presencia del Presidente de la República, pudiendo pensarse que, en este caso, el Jefe del Ejecutivo no tiene con ello la oportunidad de poder conocer de viva voz las distintas perspectivas que cada partido político pudiera tener sobre su gobierno.

En las líneas siguientes se tocarán más a fondo dichos inconvenientes y por lo mismo, se sugerirán algunas medidas que le permitan a ambos poderes tener una mayor comunicación y, por ende, un mejor conocimiento de sus puntos de vista.

#### 5.1.4.3. Análisis Posterior del Informe.

Una vez transcurrida la sesión en la que se presenta el Informe Presidencial, las Cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará en base a la clasificación por materias: política interior, política económica, política social y política exterior.

Lo anterior, se basa en que la ley obliga al Congreso (artículo 8 de la Ley Orgánica) a analizar, durante las primeras sesiones ordinarias de las Cámaras que lo integran, el informe presentado por el Presidente de la República.

Puede suponerse que el motivo principal por el cual el análisis del informe se lleve a cabo en diversas sesiones, es que debido a la importancia que tiene su vasto contenido, se discuta a detalle cada una de las secciones o materias que trata, llámese política exterior, interior, social o económica.

Por otra parte, a raíz de la presentación del III Informe Presidencial del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León; "la Cámara de Diputados acordó el 3 de Septiembre de 1997, un "nuevo formato" para la glosa del III Informe de Gobierno, en donde seis Secretarios de Estado y el Procurador General de la República comparecerían ante el pleno. Cada

<sup>184</sup> LVI LEGISLATURA, CAMARA DE SENADORES, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, p. 180.

sesión duraría cuatro horas como mínimo y el funcionario no se quedaría con la palabra, habría réplica y contrarréplica.<sup>185</sup>

Sobre lo anterior, es importante señalar que los coordinadores legislativos del PRI, Arturo Nuñez Jiménez; PRD, Porfirio Muñoz Ledo; PAN, Carlos Medina Plascencia; PVEM, Jorge Emilio González Martínez y PT, Alejandro González Yáñez ; acordaron modificar dicho formato de la glosa para que el análisis se hiciera de manera conjunta entre funcionarios y legisladores, no como ocurría antes cuando las fracciones legislativas debatían primero los temas del Informe y después, en otra fecha, los diputados se reunían con los servidores públicos.

El formato del análisis del Informe Presidencial será, entonces, el siguiente: "en pleno, el secretario de Estado comenzará con una exposición de 15 minutos. De inmediato comenzará la sesión de preguntas y respuestas: bajo el esquema de una pregunta - una respuesta - una réplica por diputado de cada una de las fracciones. Cada pregunta y cada respuesta no podrá exceder de diez minutos y la réplica de cinco."<sup>186</sup>

Además, los coordinadores de las fracciones legislativas del PRI, PAN y PRD en el Senado de la República el día 3 de Septiembre de 1997, determinaron modificar el análisis del Informe Presidencial y realizarlo de manera independiente a la Cámara de Diputados. El acuerdo fue, que por primera vez en la historia, los funcionarios comparecerían ante el pleno y no ante comisiones.

"En el acuerdo se estableció que en primer lugar hará uso de la palabra el secretario de despacho o servidor público responsable de la materia respectiva, para que inmediatamente después los legisladores de PRD, PAN y PRI, en ese orden, fijen la posición de sus grupos legislativos, hasta por siete minutos, y posteriormente habrá dos rondas de preguntas y respuestas, con duración de cinco minutos para cada intervención, de la siguiente manera: primera ronda, PRD, PRI y PAN, y en la segunda PRD, PAN y PRI.

... al final de cada una de las rondas de preguntas y de fijación de posiciones, el secretario de despacho correspondiente contestará los interrogatorios planteados en cada una de ellas. Cada senador tendrá derecho a réplica, hasta por máximo de tres minutos, y el secretario de despacho podrá contestar cada una de ellas."<sup>187</sup>

Hay que decir que los acuerdos tomados por los coordinadores de las cinco fracciones legislativas de la Cámara de Diputados para la glosa del Tercer Informe del Presidente Ernesto Zedillo, muestran el interés por el fortalecimiento de un diálogo amplio y respetuoso entre el Legislativo y el Ejecutivo. Sin embargo, en la glosa del informe y las respectivas

<sup>185</sup> EL NACIONAL, México, D. F., 4 de Septiembre de 1997, Por Miguel Angel Ramírez, "Acuerdan Legisladores un nuevo formato para analizar la glosa del Tercer Informe", p. 5.

<sup>186</sup> LA JORNADA, México, D. F., 4 de Septiembre de 1997, Por Oscar Camacho Guzmán, "Los diputados tendrán la última palabra", p. 3.

<sup>187</sup> EL UNIVERSAL, México, D. F., 5 de Septiembre de 1997. Por Edgar Ignacio Ramirez y Ernesto Montero. "Acudirán a la glosa del III Informe en el Senado 6 secretarios y el titular de PGR". p. 13

comparecencias de los Secretarios de Estado, la asistencia de los diputados fue baja, el análisis fue pobre, las preguntas fueron generales y el comportamiento fue reprobable (basta recordar el enfrentamiento a golpes entre dos diputados durante la comparecencia del Secretario de Hacienda).

Sobre lo anterior, cabe destacar las observaciones que hace el otrora Senador panista Francisco José Paoli Bolio al respecto, expone: "Las comparecencias de seis secretarios y del procurador general de la República establecieron una forma de glosar o analizar el Informe del Presidente. Como nunca antes se analizaron los distintos puntos de vista sobre el estado general que guarda la administración pública del país. La innovación consistió en la presencia de los principales responsables de áreas fundamentales de la administración en cuatro capítulos: política interior, política económica, política social y política exterior.

Para el primer capítulo, se invitó a dos servidores públicos: el secretario de Gobernación y el procurador. Para el de política económica, solamente el secretario de Hacienda. Para el de política social, a tres secretarios: Desarrollo Social, Educación y Salud. Y finalmente, al secretario de Relaciones Exteriores para el último capítulo previsto. Las comparecencias se desarrollaron con un patrón que tiene cierto parecido con los procedimientos de un régimen parlamentario. Y esto no sólo es un adelanto, sino un correctivo al sistema presidencialista desmesurado en el que hemos vivido.

El formato de las comparecencias, en efecto, tiene rasgos parlamentarios en dos sentidos muy marcados: primero el que los diputados tuvieron siempre la última palabra, y pudieron señalar cuando las respuestas de los secretarios y del procurador les resultaran insatisfactorias o evasivas. Pudieron los legisladores profundizar sus posiciones críticas en el desarrollo de réplica después de la intervención del secretario. Segundo porque si bien los secretarios no responden, como lo hacen los ministros ante el Parlamento, se produjo no sólo una crítica, sino incluso una especie de censura. Este último rasgo parlamentario es sólo parcial, porque en los regímenes de esa naturaleza, la censura hecha por la mayoría de los diputados trae como consecuencia la renuncia del ministro censurado. Y en este caso no hay obligación de los secretarios de renunciar. Sin embargo, no es difícil considerar que el funcionario más criticado, el de Gobernación, ha tenido un fuerte debilitamiento y existen fuertes rumores de que será relevado de su puesto."<sup>188</sup>

Sobre el Informe Presidencial, han habido algunos autores que subrayan que "ni el Congreso de la Unión ni las Cámaras" están facultados para aprobar dicho informe. Perfecto ejemplo representa lo que el tratadista mexicano José Francisco Ruíz Massieu, en su libro titulado:

<sup>188</sup> EL UNIVERSAL, México, D. F., 19 de Septiembre de 1997. Por Francisco José Paoli Bolio, "Avance en la mezcla de rasgos políticos", p. 6.

"El Parlamento", expone: "A ambas Cámaras por separado toca analizar el Informe, no al Congreso General, excepción hecha del análisis preliminar que requiera hacer el Presidente del propio Congreso general, para contestar "en términos concisos y generales" dicho informe. En consecuencia, ni el Congreso General ni las Cámaras están facultados para aprobar el informe presidencial. Se trata de examinar el documento del Ejecutivo para evaluar la marcha administrativa, y que cada cuerpo cameral, sus integrantes y los grupos parlamentarios, expresen su parecer en el ámbito de control político."<sup>189</sup>

No cabe duda que este análisis del Informe que hace el Congreso, posteriormente, supone una gran oportunidad para que se realice un verdadero diagnóstico sobre el curso que la Administración Pública Federal lleve eventualmente. No obstante, puede de nuevo pensarse que esta etapa de análisis, en alguna medida puede perfeccionarse a través de nuevos mecanismos que impliquen, por ejemplo, una mayor intervención de los legisladores en la misma ceremonia de lectura, preguntando al Presidente algunas cuestiones que le atañan a ambos y no, como se ha hecho ver anteriormente, por medio de intervenciones preliminares y de sesiones posteriores, en donde el Jefe del Ejecutivo Federal no se encuentra presente.

#### 5.1.4.4. Prohibiciones: Interpelar o formular preguntas al Jefe del Ejecutivo Federal.

Ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente), ni la Ley Orgánica ni el Reglamento del Congreso General, facultan a ninguno de los integrantes de éste (ni siquiera a su presidente) para interpelar o formular preguntas al Jefe del Ejecutivo Federal en ocasión de su visita y de la presentación del Informe. Respecto a este apartado, José Francisco Ruíz Massieu, señala: "Las interpelaciones y la formulación de preguntas al Jefe del Estado mexicano no se acomodan al régimen presidencial, puesto que son propias de los regímenes parlamentarios. Más aún, las prácticas de México -las costumbres y usos- no otorgan tampoco a los miembros del Congreso General la facultad de formularlas.

Según el régimen presidencial, que perfila la Constitución de Querétaro, no sería posible que los grupos parlamentarios celebraran un acuerdo para que pudieran presentarse interpelaciones o preguntas al Presidente de la República, ni éste podría acceder a ello. Si lo hicieran exagerando el argumento, se podría configurar un minigolpe de Estado (hacerse de una fracción del poder que corresponde a otro órgano estatal

<sup>189</sup> RUÍZ MASSIEU, José Francisco, Op. Cit., p. 90.

o un miniautgolpe de Estado (transferir una parte del poder propio a otro órgano)."<sup>190</sup>

Sobre las interpelaciones que frecuentemente se hacen al Informe del Presidente de la República, el maestro Elisur Arteaga Nava apunta lo siguiente:

"Interrumpir al que habla. Es una institución propia de los sistemas parlamentarios que se ha adoptado en las asambleas legislativas de los países con sistema presidencialista. Por virtud de una interpelación, a la que el reglamento denomina interrupción, un orador o alguien que hace uso de la palabra es suspendido transitoriamente en el uso de ella.

"La interrupción es procedente sólo en dos casos: cuando el interpelante invoque una moción de orden o se trate de hacer una explicación pertinente (art. 104 del reglamento para el gobierno interior).

"Para que se haga se requiere el permiso previo del presidente y del orador interpelado; de no haber el consentimiento de ambos, aun cuando la interpelación sea por alguna de las razones antes invocadas y que la hacen procedente, ella no puede darse.

"Las interpelaciones por otra parte, únicamente pueden darse en sesiones en las que exista deliberación o debate; no pueden darse en los casos de sesiones solemnes, de apertura o clausura; en estas las sesiones tienen una agenda determinada por la constitución o la ley; no es factible que el orden del día relativo a ellas sea alterado con adiciones.

"Salvo los casos previstos en los artículos 84 y 85 constitucionales, en que si se delibera, pero ello es necesario con vista a suplir la falta del presidente de la república, en los restantes casos en que el congreso de la unión actúa en cámara única, como son apertura de sesiones y lectura del informe presidencial, protesta del presidente y clausura de sesiones, no es factible que se delibere ni que se llegue a votación, por lo mismo no proceden interpelar al presidente del congreso que declara abierto o cerrado un periodo, ni el presidente de la república cuando da lectura a su informe o rinda su protesta."<sup>191</sup>

El razonamiento anterior nos conduce a pensar que se llevan a cabo algunos cambios a la sesión de presentación del Informe Presidencial, en el sentido de convertir a ésta, en una ceremonia que permita que los partidos políticos fijen sus posiciones ante la presencia del Presidente de la República, muy probablemente las interpelaciones a que se alude en este punto se reducirán y por qué no pensarlo, desaparecerán de la práctica parlamentaria, pues a pesar de no estar permitidas en la ley, estas han venido presentándose con mayor rigor en algunos de los últimos informes de gobierno.

Como se puede ver, esta es una razón más para modificar el formato de la ceremonia de presentación del Informe Presidencial, pues de no hacerlo, seguramente seguiría ocurriendo estas anomalías en el transcurso de ella.

Tales son los ejemplos del VI Informe del expresidente Miguel de la Madrid Hurtado en 1988, y los dos primeros informes del también expresidente Carlos Salinas de Gortari, en donde aparecieron las interpelaciones de los legisladores opositores, interrumpiendo sucesivamente el desarrollo que estos mandatarios hicieron de su lectura.

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>191</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *Op. Cit.*, p. 405.

"Antes del 6 de Julio de 1988, verdadera explosión pluralista, sólo se recuerdan unos cuantos informes en los que se rompió la rutina protocolaria que la Constitución y el unipartidismo virtual de la época, imponían: tal vez sea el caso de las ásperas contestaciones de los diputados Prieto Laurens en 1922 y de Heminio Ahumada en 1944 a los informes de Obregón y Ávila Camacho, en el exabrupto de Aurelio Manrique con el Presidente Calles."<sup>192</sup>

A fin de poder comprender de mejor manera el necesario cambio de formato de la sesión de presentación del Informe Presidencial, a continuación se citan algunas observaciones que algunos legisladores han hecho con respecto a dicha problemática. A manera de ejemplo se cita, una reflexión relevante acerca de un Nuevo Formato del Informe Presidencial, planteado por el Senador priísta Amador Rodríguez Lozano; expone: "Desde mi perspectiva, el Informe Presidencial debiera convertirse en una oportunidad institucionalizada de propiciar el diálogo público entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Es decir, creo que debe darse al Informe, características tales que permitan a los legisladores de los distintos partidos políticos formular una o varias preguntas al titular del Ejecutivo una vez que éste haya terminado de leer el Informe, las cuales serían respondidas en esa misma sesión, ya sea el propio presidente o por alguno de sus Secretarios de Despacho.

La idea principal de una propuesta como la aquí planteada, consistiría en sustituir la estructura fundamental unilateral que hasta ahora ha tenido el Informe, por un formato que propicie el diálogo público en el cual exista la oportunidad de señalar errores e inconsistencia en los argumentos del otro, pero también de encontrar posibles coincidencias de cara a la ciudadanía."<sup>193</sup>

En seguida, analizaremos el III Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en 1997; desde un punto de vista hemerográfico.

## 5.2. III INFORME DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN EN 1997: UN ENFOQUE PERIODÍSTICO

En 1995, con el Primer Informe de Gobierno del Presidente Zedillo; se dan los primeros cambios en forma; "se cancelan los desfiles, las mantas en el zócalo, el besamanos, los papelitos de colores y las vallas de los acarreados. En los marcos de la justicia, conviene acreditar al

<sup>192</sup> RUIZ MASSIEU, José Francisco. *Op. Cit.*, p. 98.

<sup>193</sup> RODRIGUEZ LOZANO, Amador, "La Reforma del Estado y el Congreso de la Unión: una visión desde el Senado sobre el Fortalecimiento del Poder Legislativo en México", en LVI LEGISLATURA, SENADO DE LA REPÚBLICA, REVISTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, Abril-Junio, volumen 2, No. 3, México, 1996, p. 17.

hacer del presidente este tránsito parcial pero promisorio para atemperar las ceremonias imperiales y regresar a la austeridad republicana."<sup>194</sup>

En efecto, ya desde 1995 el Informe se redujo substancialmente, no sólo por la crisis que obliga a ser más discreto, sino porque esas ceremonias de más de tres horas de presidencialismo son poco dirigibles para el país de fin de milenio.

Respecto al II Informe Presidencial, es importante destacar las observaciones que hace Alberto Aziz Nassif, expone: "El Segundo Informe del presidente Zedillo, se refirió básicamente a tres temas: economía seguridad y justicia, y política. Otra situación que ha cambiado, y en este segundo Informe se expresa con claridad, es el factor sorpresa.

A pesar de que los informes deban cuenta de lo realizado durante el año en cuestión, casi siempre había un margen de incertidumbre, una expectativa de que se anunciara algo importante, algo digno de la discrecional y omnipotente voluntad del poder presidencial. En esta ocasión no hubo anuncios espectaculares, por el contrario, se dijo lo que ya casi todo el país sabe: hubo referencias específicas y globales a la política económica, marcos de referencia conocidos sobre la política social y se mencionaron los avances en materia de reforma electoral."<sup>195</sup>

Sin embargo, durante los dos primeros informes de Ernesto Zedillo las interpelaciones amainaron o se hicieron tan comunes, que pasaron a formar parte de la picaresca política.

A continuación, analizaremos el Tercer Informe Presidencial del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León; desde la perspectiva de la Prensa Nacional.

### 5.2.1. Preliminares.

El día 18 de Julio de 1997, salió publicada en el periódico EL UNIVERSAL, una noticia referente a una propuesta del coordinador de los diputados electos perredistas: Porfirio Muñoz Ledo, en el sentido de cambiar el formato del Informe Presidencial; al respecto el periodista Arturo Zárate Vite, señala: "En mangas de camisa, sabedor de que en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados su partido será la segunda fuerza política. Porfirio Muñoz Ledo dijo que el formato del próximo informe presidencial se tendrá que resolver por consenso, como todas las cosas que se hagan en lo sucesivo."<sup>196</sup>

Por su parte, Francisco Cárdenas Cruz, dice: "El perredista, autor de aquella frase de que el 1º de septiembre fue convertido, al cabo de los

<sup>194</sup> PROCESO, México, D. F., 7 de Septiembre de 1997, No. 1088, por Carlos Monsiváis, "De cuando los símbolos ya dejan ver el bosque", p. 6.

<sup>195</sup> LA JORNADA, México, D. F., 3 de Septiembre de 1996, Alberto Aziz Nassif, "Segundo Informe. tres temas", p. 11.

<sup>196</sup> EL UNIVERSAL, 18 de Julio de 1997, por Arturo Zárate Vite, "Cambiar el formato del Informe, pide Muñoz Ledo", primera sección, p. 3.

sexenios, en "el Día del Presidente", dijo que el "Informe tuvo su momento" y que el titular del Ejecutivo Ernesto Zedillo, tendrá que sujetarse al "formato parlamentario" por que "esto va a cambiar totalmente" ya que el PRI no manda aquí y vamos a discutir cómo será el informe."<sup>197</sup>

Con respecto a lo anterior, Oscar Camacho Guzmán, en su artículo titulado "Posibles cambios Legislativos al Formato del Informe Presidencial", señala: "Entre las filas perredistas, mientras tanto, empieza a promoverse la posibilidad de un acuerdo para modificar el formato del Informe presidencial, a fin de que se realice como un "informe de diálogo". Dos son las variantes: una sugiere que el Presidente esté presente en el salón de sesiones a fin de escuchar las posiciones de las fracciones: posteriormente daría lectura al texto para terminar con la respuesta, que en esta ocasión correría a cargo de un diputado de oposición, entre quienes comienza a manejarse el nombre de Porfirio Muñoz Ledo.

La segunda considera que el primer mandatario entregue el Informe ya sea personalmente o que lo envíe, y se presente en una sesión posterior a dialogar con los legisladores sobre el contenido del mismo. En ambos casos no habría interpelaciones."<sup>198</sup>

Cabe observar, que los coordinadores del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, y del PT, Gonzalo Yáñez, se habían reunido el 30 de Julio del mismo año; acordando impulsar modificaciones al formato de Informe Presidencial; a fin de que éste, se convierta en un formato "en el que pueda escucharse a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo."<sup>199</sup>

La propuesta del PT, consistía en que el "presidente Ernesto Zedillo estuviera presente en el salón de sesiones cuando los coordinadores parlamentarios leyeran sus respectivos mensajes políticos el primero de septiembre." Como se observa, era una propuesta muy parecida a la del PRD.

Sin embargo, esto ocasionaría el descontento del coordinador del PRI, Arturo Nuñez, el cual manifestó en ese momento: "que no habrá cambio alguno al formato y que se apegará "estrictamente" a lo que marca la ley, es decir, que los coordinadores lean sus posturas antes de que llegue el Presidente, que éste lea su mensaje posterior y que un legislador responda al Informe Presidencial."<sup>200</sup>

Por su parte, el petista Gonzalo Yáñez indicó "que si Nuñez busca que se cumpla con la ley, debe recordar que por encima de cualquier ordenamiento jurídico secundario está la Constitución y en ésta se indica con toda claridad que el Presidente entregará su Informe por escrito y

<sup>197</sup> EL UNIVERSAL, 18 de Julio de 1997, Francisco Cárdenas, "Punto Político", p. 14.

<sup>198</sup> LA JORNADA, México D. F., 18 de Julio de 1997, por Oscar Camacho Guzmán, "Posibles cambios legislativos al Formato del Informe Presidencial", p. 12.

<sup>199</sup> LA JORNADA, México D. F., 1º de Agosto de 1997, por Oscar Camacho Guzmán, "Jaleo entre nuevos diputados por el control de las comisiones", p. 3.

<sup>200</sup> Ibid



nada más. Es decir, si Nuñez quiere apego a la ley, entonces no habrá lectura; de otra manera, tendrá que aceptar un acuerdo político que permita al mandatario leer su mensaje y al mismo tiempo escuchar a los coordinadores parlamentarios. No le queda otra.”<sup>201</sup>

El 7 de Agosto, los priistas se manifestaron dispuestos a negociar con sus contrincantes de partido, con el fin de evitar interpelaciones al Presidente Zedillo, el día 1º de Septiembre, por tal razón, “advirtieron que si no logran acuerdos satisfactorios, podrían consensar que el Jefe del Ejecutivo únicamente entregue el informe escrito y acabar con la tradicional ceremonia.”<sup>202</sup>

Por otra parte, el Obispo emérito de Papantla, Genaro Alamilla Arteaga, hizo algunas declaraciones el día 10 de Agosto, al periódico el OVACIONES, éste dijo: “Los obispos del país esperan que el III Informe de Gobierno del Presidente Zedillo, muestre al México de carne y hueso con sus luces y sombras, no al de las cifras económicas maquilladas y la bonanza engañosa, pues bastaría con salir a la calle para comprobar la realidad.”<sup>203</sup>

El 19 de Agosto de 1997 (unos doce días antes del III Informe Presidencial de Ernesto Zedillo), se publica en el periódico “La Jornada”, algunas declaraciones del Exdiputado Federal Marco Rascón, dirigidas en forma especial para Abraham Nuncio; Rascón expone: “Este primero de septiembre, el doctor Zedillo y yo nos vamos a extrañar. Podríamos recordar, momento a momento, los dos informes anteriores, lo que pensó él, lo que pensé yo; lo que quiso decir y lo que quise decir. A él le dijeron “Señor Presidente, si alguien le grita, continúe y como su anterior, ni los vea ni los oiga, porque usted le está hablando a la Cámara... de televisión, y no a esa asamblea incivilizada. “A mi me dijeron: “No vayas a hacer nada”, “el momento es muy delicado”, “vete a Roma, nadie te va a extrañar”, lo que quieras...”. ¿Todo para qué? El Presidente llegaba con su mayoría arrolladora, sus invitados, los oficiales de la cúpula del Ejército, la Iglesia, los empresarios, todo el poder de México. En nuestra legislatura sólo cuando iba el Mandatario se abrían las galerías; gracias a Roque y al PRI permanecieron cerradas para los ciudadanos. En torno a San Lázaro se levantaron murallas, reglamentos especiales, acuerdos parlamentarios para correr a los ciudadanos “y dejar trabajar bien a los diputados”, hasta que prácticamente ya no iba nadie a San Lázaro, por eso en varias partes del país muchos apostaron más a las armas que a las instituciones. ¿A que temer tanto el primero de septiembre?, si el Presidente llega controlando las Cámaras de televisión (transmisión diferida cinco minutos para reformar y censurar imágenes), la mayoría de

<sup>201</sup> Loc. Cit.

<sup>202</sup> OVACIONES, México D. F., 8 de Agosto de 1997, por Miguel Anguiano “Se negocia con la oposición para evitar interpelaciones”, p. 1.

<sup>203</sup> OVACIONES, México, D. F., 11 de Agosto de 1997, por Guadalupe Vallejo Mora, “Esperan los prelados un informe sin cifras maquilladas y bonanzas engañosas”. p. 1.

las fotografías y a los reporteros de la fuente, los amigos de la Presidencia, que contribuyen haciendo la crónica protectora. ¿A quién le sirve el monólogo presidencial y la falta de diálogo entre los poderes el primero de septiembre? ¿O es, como dicen algunos empresarios, una discusión ociosa porque ellos nunca discuten con sus obreros? Por varias causas creo que tengo derecho a dar varios consejos al Doctor Zedillo y a los nuevos diputados.

Para no caer en nostalgias por falta de estridencias le aconsejo de buena fe le diga a Nuñez que lo mejor es cambiar el formato, pero no lo deje que ceda, mejor hágalo usted, le conviene antes que se le pase más el tiempo y que quede a la mitad del río, sin saber nadar hacia adelante o regresar de nuevo a la orilla que dice protegerlo, pero que debilita y vulnera la equidad entre poderes. El formato imperial ya no le sirve, pues para mí los insultos se convirtieron en aplausos, y para usted, los aplausos provenientes de la subordinación, de la falta de equidad entre los poderes de la Nación, se han convertido hoy en grave señalamiento al no querer acatar la demanda de más cambios.<sup>204</sup>

Sin embargo, será hasta un día antes del Informe Presidencial (31 de Agosto) que las fracciones legislativas del PRI, PAN, PRD, PT y PVEM, que oficialicen los acuerdos para realizar la sesión del Congreso General, sin cambios en el formato del Informe de Gobierno.

### 5.2.2. III Informe del Presidente Ernesto Zedillo en 1997.

El Lunes primero de Septiembre, Ernesto Zedillo Ponce de León acudió, por tercera ocasión con la investidura de Presidente de la República, al Congreso General. El contenido del mensaje en el que el presidente Zedillo delineó lo que él llamó los retos de la Nación, el ambiente de absoluto respeto que privó en el cada vez más plural recinto parlamentario y la sobria respuesta por parte del diputado prerredista Porfirio Muñoz Ledo, fueron el inicio de lo que el titular del Poder Ejecutivo ofreció a los mexicanos cuando tomó posesión del cargo, aquel de 1º de Diciembre de 1994: llegar a una plena normalidad democrática. El prolongadísimo aplauso que se escucho al final de la ceremonia por todos los presentes puestos de pie, fue algo así como un saludo a esta nueva etapa de la vida democrática del país, expresado en las urnas el pasado 6 de Julio.

Sobre lo anterior, cabe destacar algunas opiniones que se vertieron sobre el III Informe Presidencial; en especial de un periodo oficial: EL NACIONAL y de otro controvertido: LA JORNADA.

Para EL NACIONAL, en su columna editorial, "el III Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo pasará a la historia como un acto republicano y democrático frente al Congreso más plural jamás habido,

<sup>204</sup> LA JORNADA, México, D. F., 19 de Agosto de 1997, por Marco Rascón, "Primero de Septiembre", p. 7.

conformado a partir de nuevos equilibrios entre las fuerzas políticas que lo integran. Así, el informe dio cumplimiento al mismo tiempo a un mandato constitucional y al mandato de la ciudadanía expresado en las urnas el pasado 6 de Julio, cuando el país vivió una jornada en la que el pueblo expresó con gran fuerza su voluntad democrática, al tiempo que refrendó el pluralismo de esta sociedad de fin de siglo.

La inauguración del primer periodo de sesiones de la LVII Legislatura establece una nueva relación de respeto mutuo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Las intervenciones de los que antecedieron el informe presidencial, dejaron testimonio de la voluntad de todas las fracciones legislativas de construir en el ejercicio de la política, el diálogo y la tolerancia, entendimientos que permitan dar respuesta a los desafíos que enfrenta México.<sup>205</sup>

Para el periodista Francisco Reinoso del NACIONAL "No hubo cambio en el formato, y sin embargo el Tercer Informe fue diferente.

Quienes tuvieron la suerte de estar en este evento histórico coincidieron en que se caracterizó, fundamentalmente, por la objetividad, claridad sinceridad y a la vez, contundencia con la que el presidente Ernesto Zedillo se dirigió a los mexicanos.

El respeto que prevaleció durante la ceremonia fue otro sello distintivo. Legisladores de los cinco partidos políticos, funcionarios del Gobierno Federal e invitados escucharon con gran atención al Jefe del Ejecutivo. Y también al Presidente del Congreso cuando dio respuesta. No hubo pancartas, intentos de interrupciones o gritos anónimos, más aún, durante los 105 minutos que duró la ceremonia, nadie se levantó de sus asientos.

Y este Tercer Informe Presidencial fue distinto también porque se efectuó con estricto apego a la normatividad, no sólo en el horario, sino en todos sus aspectos. Uno evidente fue la colocación de los secretarios de Estado: en la primera fila de las curules y no, como era tradición, en los costados de la Tribuna.

Fue diferente por su austeridad. No hubo, entre otras cosas, movilización de grandes contingentes de seguridad, no se cerró el tránsito vehicular en las calles aledañas al Palacio Legislativo ni se extremaron hasta la exageración las medidas preventivas del recinto.

El Tercer Informe de Gobierno del Presidente Zedillo rompió con muchos esquemas tradicionales. Y hubo coincidencia entre los asistentes en que fue "espléndido". El mismo Jefe del Ejecutivo no ocultó su satisfacción. Y por ello aplaudió durante casi dos minutos, al igual que la concurrencia, cuando concluyó el evento con la interpretación del Himno Nacional. Los cambios substanciales en el estilo de la tercera

<sup>205</sup> EL NACIONAL, México, D. F., 2 de Septiembre de 1997, por Editorial, "III Informe, histórico acto republicano", p. 2.

comparecencia<sup>206</sup> ante el Congreso de la Unión fueron hechos por el Presidente Zedillo. Su discurso fue, como él mismo lo calificó, una recapitulación del trabajo realizado por todos los mexicanos y un reconocimiento de los retos que se tienen por delante.”<sup>207</sup>

Para Héctor Manuel Ezeta, “La presentación del tercer Informe del presidente Zedillo, por primera vez ante una Cámara de Diputados con mayoría opositora y con la respuesta a cargo de un expresidente del PRI y del PRD, nos habla de los tiempos inéditos que la República. El nuevo escenario forzosamente nos obliga a reflexionar sobre las bases diferentes en que se apoya la gobernabilidad del país, en horas de la transición democrática.”<sup>208</sup>

En el periódico LA JORNADA, se desprenden las siguientes opiniones:

Para Miguel Angel Rivera: “Anoche todo fue distinto. La ceremonia del Informe presidencial el tercero de Ernesto Zedillo retomó su condición republicana. El primer mandatario no fue vituperado, pero tampoco entronizado.

Desaparecieron los grandes contingentes de “acarreados”, se redujo al mínimo el equipo de seguridad en torno a l Jefe del Ejecutivo Federal y los ciudadanos comunes, no invitados al Palacio Legislativo de San Lázaro, pudieron circular libremente por las calles aledañas.

Encabezado por primera vez en muchos años por un miembro de la oposición, el exprísta y ahora perredista Porfirio Muñoz Ledo, el Congreso de la Unión reasumió el gobierno de su casa, que cada año le era cedido al Estado Mayor Presidencial, en aras de ofrecer “seguridad” al mandatario visitante.

Como un gesto simbólico, pero muy significativo, por primera vez en décadas el Jefe del Estado Mayor Presidencial, el general Roberto Miranda, no estuvo anoche a espaldas del presidente Zedillo, ni su secretario particular Liébrano Sáenz pudo circular libremente por el recinto. Apenas apareció fugazmente para entregarle el texto de su mensaje y, en seguida, como en el teatro, hizo mutis.”<sup>209</sup>

Para Luis Hernández Navarro, “el Presidente de la República llegó a rendir su Informe sin ánimo y sin fuerza. En lugar de presentarle al país

<sup>206</sup> Para Susana Thalía Pedroza de la Llave, “el Informe anual que rinde el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión es considerado por nosotros también como una comparecencia, es decir, un acto de control, ya que, primero, al sistema político mexicano no sólo lo conforman las normas y reformas constitucionales, sino también la costumbre; segundo, a través de este acto se ponen en contacto el gobierno, la institución representativa y la ciudadanía; y tercero, porque la regulación señala que el Informe será analizado por las Cámaras del Congreso en sesiones subsecuentes”, en EL CONTROL DE GOBIERNO: FUNCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO, México, INAP, 1996, pp. 239-240.

<sup>207</sup> EL NACIONAL, México, D. F., 2 de Septiembre de 1997, por Francisco Reinoso, “Sin cambios, pero el Tercer Informe fue diferente; se impuso el respeto”, p. 11.

<sup>208</sup> EL NACIONAL, México D. F., 2 de Septiembre de 1997, por Héctor Manuel Ezeta, “La gobernabilidad de la transición”, p. 13.

<sup>209</sup> LA JORNADA, México, D. F., 2 de Septiembre de 1997, por Miguel Angel Rivera, “Clase Política”, p. 4.

un balance real de su situación, de sus retos y dificultades (como pareció que haría cuando se refirió a la inseguridad pública), y proponer una agenda de reformas y acciones para construir un nuevo México, el Jefe del Ejecutivo decidió asumir el papel de gerente o contador de una empresa que, amparado por la magia de las gráficas y las cifras, quiere mostrar el ascenso en las ventas, el éxito de la estrategia de mercadotecnia."<sup>210</sup>

Para Marcos Rascón, "No fue momento de ponerse máscaras, sino de quitárselas. Si hace un año un diputado compartió los abucheos que le correspondían al Presidente por su mensaje amenazante, el día de ayer Porfirio Muñoz Ledo le arrebató los aplausos del Congreso y del país al mandatario, en un acto que se consideraba de reafirmación del poder absoluto del Presidente. El voto del 6 de Julio nos hizo a todos los mexicanos testigos de este momento imperfecto aún, pero determinante en el futuro de México.

El presidente Zedillo se equivocó nuevamente en el tono y la fuerza del mensaje, al no valorar que no sólo el Congreso, sino la sociedad mexicana había cambiado, y que por ello su tarea no era defender la persistencia de la política neoliberal, sino integrar al país reconociendo que el sentido del voto del 6 de julio no sólo fue un cambio de hombres, sino también de rumbo.

El Informe Presidencial hace años estaba agotado en su pasada forma en la medida de que la extensiva convocatoria a ser visto y escuchado no correspondía a lo que se decía de interés para la mayoría de los mexicanos. El Presidente se fue convirtiendo en su propia víctima al tener para sí y su partido la exclusividad de la voz y de los argumentos contra las críticas. El doctor Zedillo ayer navegó por las mismas palabras, los mismos argumentos, la misma estructura discursiva que Muñoz Ledo caracterizó como obcecación e inflexibilidad ante otros llamados y críticas."<sup>211</sup>

En el semanario de Información y Análisis: PROCESO, la opinión más relevante respecto al Informe Presidencial es la de Juan José Hinojosa, expone: "El Informe que el presidente de la República leyó frente al Congreso dio evidencia de los grandes cambios que para el bien de México y de los mexicanos se han dado en los últimos años. Las formas son distintas. Se iniciaron desde el primer informe del presidente Zedillo: se eliminaron los recorridos triunfales, los papelitos de colores, las mantas gigantes, las vallas sustentadas en el acarreo denigrante y ofensivo, las zalamerías del besamanos.

Hoy se añadieron nuevos datos: desaparecieron los cadetes con sus uniformes de gala, la presencia del Jefe del Estado Mayor, las comisiones de cortesía se reducen a los mínimos que establece el protocolo y exige

<sup>210</sup> LA JORNADA, México, D. F., 2 de Septiembre de 1997, por Luis Hernández Navarro "De Víctimas a victimarios", p. 10.

<sup>211</sup> LA JORNADA, ... 2 de Septiembre de 1997, por Marco Rascón "La respuesta y el Informe", p. 15.

el respeto entre poderes iguales; se liquidaron los aplausos zalameros que daban penoso testimonio de subordinación irrestricta del Poder Legislativo al titular del Poder Ejecutivo; se suspendió la entrevista en Los Pinos reservada a Televisa con el presidente y su familia que subrayaba, en chorros empalagosos de leche y miel, la contribución repugnante por dulzón de los medios al culto sin medida a la personalidad del presidente emperador.”<sup>212</sup>

Por último, los 10 cambios sustantivos que se registraron con motivo del III Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León con respecto al del año pasado, son los siguientes:

- 1) La cita para que el Presidente de México leyera su mensaje a la Nación fue a las 20 horas y no a las 11 horas, como había sido usual en las últimas décadas;
- 2) Los principales integrantes del Gabinete, gobernadores y personajes de la política nacional llegaron a tiempo (17:00 horas) para escuchar los discursos de los cinco coordinadores de las fracciones partidistas representadas en la Cámara de Diputados.
- 3) No hubo invitación para muchos representantes de los sectores representativos de la sociedad, así como de los jefes de las iglesias y los empresarios, ni tampoco para el cuerpo diplomático, debido a la premura con que se organizó el evento;
- 4) Para recibir al presidente Zedillo en San Lázaro no hubo valla de cadetes del H. Colegio Militar, ni mucho menos escolta portando la Bandera Nacional (a la que el Presidente saludaba a su paso antes de entrar al recinto), ni banda militar (sino civil) para que ejecutara el Himno Nacional;
- 5) El general Roberto Miranda, Jefe del Estado Mayor Presidencial, no se colocó detrás del Presidente de México, como era usual;
- 6) Hubo un discreto operativo de seguridad en las inmediaciones del Palacio de San Lázaro y el control al interior del recinto legislativo recayó en el cuerpo de seguridad de la Cámara de Diputados;
- 7) Un diputado de la oposición, el perredista Porfirio Muñoz Ledo, contestó el III Informe de Gobierno;
- 8) La señora Nilda Patricia Velasco de Zedillo, esposa del Presidente no estuvo presente en el III Informe Presidencial, ni ninguno de los miembros de su familia;
- 9) No hubo interpelaciones y sí en cambio dos suspensiones del discurso por aplausos, tampoco mantas ni máscaras. Fue un acto de absoluto respeto al Jefe del Ejecutivo; y
- 10) No se interrumpió la programación habitual de todos los canales de televisión para transmitir el mensaje presidencial.<sup>213</sup>

<sup>212</sup> PROCESO, México, D. F., 7 de Septiembre de 1997, por Juan José Hinojosa “Tercer Informe”, p. 34.

<sup>213</sup> EL NACIONAL, México, D. F., 2 de Septiembre de 1997, González Pérez, Roberto, “Lente Político”, p.

A fin de poder comprender de mejor forma el cesario cambio del formato de la sesión de presentación del Informe Presidencial. A continuación, se citarán algunos ejemplos de países de Europa y América, en donde este intercambio de impresiones se ha hecho patente y ha dado frutos considerables.

### 5.3. EL INFORME PRESIDENCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA DEL DERECHO COMPARADO

En los Estados Unidos de Norteamérica, cada año el Presidente presenta ante el Congreso, un informe sobre el estado de su administración (artículo II, sección 3, Constitución de 1787), el cual es objeto de un riguroso examen por parte de los legisladores que integran el Senado y al Congreso de representantes.

"Un ejemplo posterior y significativo -dice Giuseppe de Verdottini- lo da el debate que sigue a la presentación del informe sobre la gestión anual por parte del Consejo Federal Suizo ante las Cámaras (artículo 102, 16 Constitución de 1874). Este informe, que describe, detalladamente, no sólo la política seguida por el Consejo, sino, además, la actividad de cada departamento lo publica y difunde la cancillería. Sucesivamente, lo examina una comisión idónea en cada cámara y finalmente se discute en sesión pública. Tales discusiones duran varios días y representan el momento más significativo de la actividad de control de las Cámaras."<sup>214</sup>

En los países con gobiernos parlamentarios, este cotejo anual, no es necesario, porque el parlamento dispone por lo general de otros medios de verificación en relación a la actividad gubernamental del Ejecutivo, tales como la propia presencia del primer ministro o jefe de gobierno respectivo a las sesiones legislativas en forma ilimitada para que proceda a dar informe sobre la situación política que se viva en ese momento.

"No obstante -hace énfasis Vergottini- no faltan casos en que tal obligación está prevista por la Constitución cumpliéndose así una función precisa en el ámbito del sistema. En Finlandia, por ejemplo, cada año está obligado el gobierno a presentar a la Dieta un informe sobre las iniciativas adoptadas; este informe permite, sobre todo, un control sobre las administraciones públicas. Lo mismo sucede en algunas monarquías (Gran Bretaña, Luxemburgo, Países Bajos) mediante el "discurso de la Corona", al que generalmente sigue una votación sobre la orientación manifestada."<sup>215</sup>

"Por lo general -finaliza Vergottini- existe un principio difuso a cuyo tenor, por un lado, el gobierno, presente en las cámaras mediante sus miembros, puede hacer declaraciones y comunicaciones, y por otros, el

<sup>214</sup> VERGOTTINI, Giuseppe de. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, Madrid, España, Espasa-Calpe, 1985, p. 399.

<sup>215</sup> Ibid., p. 400.

parlamento puede pretender la presencia de los representantes del gobierno (Constitución belga de 1831, artículo 83, 2º y 3º.; Constitución italiana de 1948, artículo 64, 4º, japonesa de 1946, artículo 63; Ley fundamental alemana de 1949, artículo 43; Constitución francesa de 1958, artículo 31; sueca de 1975, artículo 4, del cap. IV; española de 1978, artículo 110). Las mismas normas constitucionales y los reglamentos parlamentarios establecen que las comparecencias de los ministros pueden darse también en las comisiones para aportar aclaraciones respecto a las orientaciones gubernamentales.”<sup>216</sup>

En cuanto al caso de algunos países latinoamericanos, en la República de Colombia, por ejemplo, en relación con el Congreso: “Abrir y cerrar las sesiones ordinarias del Congreso y presentar al Congreso, al principio de cada legislatura, un mensaje sobre los actos de la administración (Artículo 118, punto 1º y 3º, artículo 189, punto 12). Al Congreso Uruguayo, le corresponde recibir del Presidente de la República un informe sobre la situación general del país, su administración y planes de gobierno (Art. 202 punto 15, en relación con el 238 punto 8).

Como se observa, además de guardar una gran similitud con el modelo mexicano, existe poca información respecto al caso latinoamericano<sup>217</sup>; sin embargo, el modelo Argentino presenta algunas consideraciones que son de tomarse en cuenta para nuestro caso. A continuación se analizarán de manera breve y genérica:

Es en 1944, cuando se dan en éste una serie de reformas constitucionales con respecto a la actividad del Poder Ejecutivo argentino. Se crea la figura del “Jefe de Gabinete”, el cual comparte funciones ejecutivas con el Presidente de la República y con el gabinete mismo; en consecuencia el Presidente pierde la Jefatura de la Administración General del país y la Jefatura de la Capital Federal.

Sin embargo, al Jefe del Gabinete lo designa el Presidente de la República y este puede removerlo a su discreción como a los demás ministros.

Sobre lo anterior, es importante destacar las observaciones que hace Raúl González Schmall acerca de esta nueva institución de gobierno:

“Sería muy conveniente en vista de la Reforma Política del Estado Mexicano tener muy presente y estudiar debidamente esta nueva figura del Derecho Constitucional Argentino, que al parecer es una fórmula adecuada para resolver el complejo problema de la Administración Pública en nuestros sistemas presidenciales, que tanto abrumba y sobrecarga el peso del ejercicio de la función Presidencial. Por supuesto, antes de pronunciarse sobre la conveniencia o no de incorporar a nuestro régimen Constitucional, convendría tener un informe detallado de los resultados obtenidos durante este corto

<sup>216</sup> Loc. Cit.

<sup>217</sup> Respecto al caso latinoamericano, existe un pequeño estudio en XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VI. Antecedentes y Evolución de los Artículos 54 a 75 Constitucionales, México 1967; pero no está actualizado.



lapso en que ha venido operando prácticamente en el Sistema Constitucional Argentino.<sup>218</sup>

Es así, como el Jefe de Gabinete elabora los informes de gobierno y concede explicaciones verbales que cualquiera de las Cámaras solicite al Ejecutivo (inciso 11 del 100): "esto significa que el Ejecutivo puede ser interpelado en la persona del Jefe de Gabinete. Así, como ni este inciso, ni el noveno establecen que el Jefe del Gabinete pueda rendir informes por escrito, ello no será posible salvo decisión expresa de cada Cámara."<sup>219</sup>

No obstante, esta nueva institución argentina contribuye para que exista una más constante comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo de ese país sobre las distintas medidas que deberán tomarse en caso de presentarse algún problema de índole política, económica, social y cultural.

## 5.4. PROPUESTA

Si bien es cierto que la tradición republicana del Informe en el que el Presidente de la República manifiesta al Congreso de la Unión, el estado general que guarda la Administración Pública del país, es un acto político de relevancia para toda la Nación, también lo es que atento a las necesidades actuales de transparencia, legitimidad política y publicidad de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, éste necesita de un planteamiento constitucional que le confiera nuevas características en su presentación, de cara a los nuevos escenarios de relación política entre aquellos dos órganos constitucionales.

De conformidad a las nuevas características de presentación del Informe Presidencial que se plantean, y tenida consideración de las crecientes exigencias de legitimidad política de los actos presidenciales, el informe de marras puede resultar un instrumento constitucional que refleje el juego político -democrático- sin desnaturalizar la intención del constituyente, a través de la participación republicana, pluralista y democrática, de los miembros del Congreso de la Unión, en dicho acto presidencial.

### 5.4.1. Modificación del Formato de la Ceremonia de Presentación del Informe de Gobierno.

Al efecto, se proponen dos alternativas para llevar a cabo esta idea:  
A) Que cada portavoz de cada grupo parlamentario constituido en el Congreso, plantee, inmediatamente después de la presentación

<sup>218</sup> SOBERANES, José Luis, et al, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas. LA REFORMA DEL ESTADO, pp. 367-368.

<sup>219</sup> Ibid., p. 300.

del Informe, la posición respectiva de su grupo, por un máximo de 5 minutos, sin poder prolongar dicho tiempo, sin derecho a réplica, y bajo el control del Presidente de la Cámara, quien tomará el tiempo de exposición, concediendo y negando el uso de la palabra, conforme a las adiciones que al Reglamento Interior de la Cámara le sobrevengan en su oportunidad.

- B) Que para la contestación del Informe Presidencial, se cree oportunamente una Comisión Plural del Congreso de la Unión, que refleje proporcionalmente, en orden a su importancia numérica en el seno de cada Cámara, a cada uno de los partidos que lo integran, a efecto de elaborar conjuntamente el documento base de dicha contestación, en donde se planteará claramente la posición del Congreso ante el ejercicio presidencial de que se da cuenta.

En la primera alternativa propuesta, el Presidente de la República podrá contestar a su elección, uno a uno los planteamientos pronunciados o contestar de manera general a los mismos, en un tiempo prudente para exponer las argumentaciones relativas.

En la segunda alternativa propuesta, el Presidente de la República sólo escucharía la lectura de la contestación, tal y como se verifica en el formato actual del Informe.

#### 5.4.1.1. Modificaciones Legales.

El texto propuesto se agregaría como segundo párrafo del Artículo 69 Constitucional,<sup>220</sup> sin perjuicio de las adiciones que se harían al propio Reglamento del Congreso, para quedar como sigue:

1) En cuanto a la Primera Propuesta:

"El representante elegido de cada grupo parlamentario, podrá fijar la posición de su grupo respecto del Informe Presidencial presentado, contando con un máximo de tiempo improrrogable de 5 minutos, sin derecho a réplica, y ajustándose a las normas que el reglamento interno establece al efecto y a las de la cortesía parlamentaria."

2) En cuanto a la Segunda Propuesta:

"Para los efectos de la contestación del Informe Presidencial, el Congreso de la Unión constituirá con oportunidad, una comisión plural que refleje proporcionalmente los grupos que la integran, cuyo cometido será la elaboración de un documento base en donde se exprese la posición general del Congreso respecto del Informe presentado."

<sup>220</sup> El artículo 69 Constitucional ha sido reformado en dos ocasiones: el 24 de Noviembre de 1923 y el 7 de Abril de 1986.

## CONCLUSIONES

Primera: Es necesario establecer un sistema político verdaderamente democrático que se sustente en una arquitectura constitucional, la cual permita a cada uno de los órganos del gobierno, ejercer plenamente las funciones y atribuciones que el pueblo, en su ejercicio soberano, le ha dado a través del Poder Constituyente Permanente.

De esta forma, la soberanía popular se ejercería por medio de un sistema de gobierno en el que cada poder constituido colabore con los otros en el alcance de los fines del Estado, pero que a la vez sirva de contrapeso para evitar los excesos de un poder sin límites.

Este ha sido el objetivo básico de nuestro sistema constitucional, ya que desde el año de 1917, se estableció un mecanismo de división de funciones y colaboración de poderes.

Sin embargo, las transformaciones económicas y sus consecuencias sociales, obligan a buscar nuevos diseños institucionales que permitan fortalecer nuestra vida democrática, al adoptar las instituciones políticas a las realidades sociales.

Además, hemos de reconocer que la época del presidencialismo omnipresente ha quedado atrás. Éste se justificó en los momentos en que se necesitaba guiar e integrar todos los esfuerzos nacionales, en aras de la construcción de las bases del Estado Mexicano posrevolucionario. Sin embargo, la realidad actual es muy distinta.

La pluralidad se ha convertido en una constante de la actuación política, la participación social aumenta conforme aumenta nuestra cultura política, los intereses se multiplican y se hace necesario el diálogo y la negociación para generar los consensos que permitan el desenvolvimiento económico, político y social de México.

Todo esto nos ha llevado a un proceso de transformación institucional el cual hemos denominado: La Reforma del Estado.

Segunda: Resultaría conveniente e indispensable, el mantener vivas y vigentes las líneas que dan identidad a un sistema; y el nuestro es un Sistema Presidencial, no en detrimento del órgano legislativo. Sin embargo ocurre que a veces hay un aglutinamiento en las ideas y en ocasiones hasta confusión; ya que frecuentemente nos empeñamos en darle el tratamiento al Poder Legislativo Mexicano de un Parlamento, o de un Sistema Parlamentario.

Por esta razón, es indispensable el Fortalecimiento del Poder Legislativo; pero, también es necesario que no se pierdan las líneas

sustanciales que definen un sistema Presidencial, y por lo tanto, también lo hacen distinto de un sistema Parlamentario.

Sin embargo, resulta también indispensable que en el Poder Legislativo se apuntalara no solamente la oportunidad de ser el espacio constitucional, propio para la elaboración de este acto supremo de generar la Ley, que es lo que por excelencia le corresponde; sino también este nuevo atributo que ha permitido que la sociedad encuentre ahí, en ese espacio, el sitio del análisis y del debate político también por excelencia, en tanto que es finalmente ese alimento indispensable, para una expectativa que busca profundizar en la Democracia.

También es cierto y hay que reconocerlo: el tiempo de Hoy, habla de la necesidad de incorporar nuevas transformaciones, a un poder Legislativo que tendrá que ser acorde y congruente con nuestro tiempo; un Poder Legislativo ciertamente moderno, participativo, reflejo de la sociedad cambiante, pero capaz también de traducirlo en leyes, que aseguren la viabilidad de la República; su integridad y por supuesto su indispensable unidad.

Tercera: Hoy en día, parece existir una opinión generalizada en el sentido de lograr un mayor equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo Federal, fortaleciendo al segundo no solamente para avanzar con el proceso democratizador de nuestra vida política, sino como un medio para mejorar la toma de decisiones públicas, incrementar los niveles de eficiencia gubernamental, e incluso como un elemento más en la necesaria lucha contra los excesos que la concentración del poder generan. La relevancia de este tema en la coyuntura actual de nuestro país, nos obliga a reflexionar de manera responsable y creativa sobre las distintas opciones de reforma institucional que puedan contribuir al alcanzar los objetivos planteados.

Uno de ellos es el relativo al nuevo papel que debe jugar el Congreso de la Unión en la vida política nacional. En este sentido, el Congreso debe pasar de ser una especie de simple caja de resonancia de los problemas nacionales, a ser un poder de la Unión por derecho propio, que sea capaz de tomar sus propias decisiones de manera responsable e informada.

El Congreso debe convertirse en una instancia en la cual lo ciudadanos de las más diversas opiniones e ideología se reconozcan y en la que se ventilen, se confronten y alcancen consensos las diversas corrientes políticas de nuestro país. La sociedad mexicana de hoy necesita ser convencida con argumentos sólidos acerca de la conveniencia o inconveniencia de las ideologías que animan a las diversas opiniones partidistas, así como sobre las medidas de gobierno que se proponen. No hacerlo así, llevaría directamente a la desconfianza ciudadana del propio gobierno.

Se hace necesario perfeccionar al Congreso como un órgano de control del Poder Ejecutivo. Hoy podemos hablar de una "presidencia

delimitada por la voluntad política del Presidente de la República, pero en el futuro, esto debe depender, en gran medida de dotar al Congreso General de los mecanismos necesarios para vigilar y fiscalizar los diversos actos del titular del Ejecutivo Federal y de la Administración Pública Federal que le está subordinada. Tal vez la solución sea una reestructuración dentro del Congreso de la Unión, la cual, ofrezca muchas más posibilidades que aquel que intenta convertirlo en la fuente única de proyectos e iniciativas de Ley.

Cuarta: Es necesario aumentar los periodos de sesiones hasta, cuando menos 8 meses, con la finalidad de evitar la constante convocatoria a sesiones extraordinarias y , sobre todo, para que el Congreso de la Unión pueda realizar, con más tiempo, toda su actividad parlamentaria, incluida su función de control sobre los actos del gobierno.

Además, es recomendable elaborar nuevos Reglamentos para cada una de las Cámaras, sin que intervenga el Presidente de la República, ya que en la actualidad, su regulación en materia de procedimientos y cuestiones internas se encuentra en un Reglamento, elaborado por el entonces Presidente Abelardo Rodríguez, en 1934.

Quinta: Los actos de Control Parlamentario no son exclusivos del sistema de gobierno parlamentario, ya que los sistemas presidenciales también los tienen establecidos. Tomando en cuenta la terminología jurídicamente pertinente, aplicando la Nueva Doctrina del Control Parlamentario y considerado que éste es un "control político", también en México es posible la existencia de actos de Control Parlamentario.

Sexta: Los países que tienen un sistema de gobierno Presidencial se caracterizan por el gran poder político que se concentra en la figura del Titular del Ejecutivo. Actualmente, en México se han gestado cambios políticos en la Institución representativa. Ciertas reformas representan una tendencia a restarle fuerza a la figura presidencial y fortalecer al Congreso mexicano. Además, diversos acontecimientos han influido en este sentido, por ejemplo, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, la Creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados, la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas del 11 de Marzo de 1995, que crea a la Comisión de Concordia y Pacificación para el Estado de Chiapas del Congreso de la Unión; así como recientemente el III Informe de Gobierno del Presidente Zedillo, por citar algunos hechos.

Séptima: Es necesario establecer constitucionalmente la obligación del Presidente de la República de rendir su Informe anual de manera oral, y no sólo por escrito, ya que así se aseguraría que el Presidente, a través de ese "control" (formal), ponga no sólo en conocimiento al Congreso de la Unión, sino también a los ciudadanos respecto de la actividad anual del gobierno, sirviendo al Congreso de la Unión como escenario e intermediario; para que posteriormente se ponga en marcha otros actos de control del Congreso; por ejemplo, el Juicio Político. De igual forma es

conveniente que el Presidente de la República lleve a cabo discursos o conferencias de prensa mensuales, quincenales o semanales transmitidos en su totalidad por televisión y radio, para informar a la opinión pública.

Octava: El Informe Presidencial es un mecanismo de Control puramente formal del Congreso General; ya que bien es cierto que el artículo 69 dispone que la apertura de sesiones ordinarias, el Presidente de la República presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, también lo es, que sobre dicho informe pudiendo ser analizado por las cámaras glosado y discutido, ninguna facultad tiene el Congreso de la Unión para aplicar sanciones derivadas de omisiones o actos que se desprendan del Informe de referencia.

Novena: Debe pensarse imperiosamente sobre la posibilidad de encontrarle un nuevo significado a la sesión de presentación del Informe Presidencial en la vida política nacional.

Lo anterior no quiere decir que ésta, se convierta en extremo, en un debate parlamentario, pero sí, en un acto que propicie interlocución y por ende, entendimiento y respeto entre el Jefe del Estado Mexicano y el Poder Legislativo Federal.

Las características de un Nuevo Informe Presidencial deben ser tales, que le permitan a los Legisladores Federales de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, formular, por ejemplo, una o varias preguntas al Presidente de la República, una vez que haya terminado de dar lectura a su Informe de Gobierno. Estas preguntas, debe precisarse podrían ser respondidas en esa misma sesión por el propio presidente o por el Secretario de Despacho respectivo.

Este nuevo esquema, lejos de representar la estructura unilateral que hasta hoy se ha dado, propiciaría un diálogo político más rico, al poder enfatizarse algunos errores o inconsecuencias en los argumentos del gobierno ejecutivo, pero también, generaría la posibilidad de encontrar posibles coincidencias en la solución de problemas de gran envergadura.