

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

TÍTULO

**“LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO
FACTOR DE GOVERNABILIDAD EN EL MARCO DE LA TRANSICIÓN
POLÍTICA”.**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

PRESENTA

LIC. JACOBO MENDOZA RUIZ

**DIRECTOR DE TESIS
DR. FRANCISCO PATIÑO ORTIZ**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A Emilia Ximena:

**Fuerte
Hermosa
Mística
Indescifrable
Valiente
Inocente
Desafiante
Admirable
Eterna
Noble
Tierna
Inconmensurable**

Ejemplo, Inspiración, Conciencia, Esperanza, Amor y Luz de mi Vida.

Agradecimientos

A mi esposa Patricia: siempre a mi lado compartiendo sueños, ilusiones, anhelos, éxitos, fracasos, pero sobre todo, la lucha por el destino.

A mis padres Laura Elena y José Manuel: porque ustedes representan principio y fin de todo lo que me rodea.

A mis Hermanos Mauricio, Néstor y Samuel: la distancia no determina una ausencia, por siempre juntos.

A mi Universidad, por forjarme un futuro.

A mis Maestros, a todos ellos gracias por sus enseñanzas, especialmente al Dr. Francisco Patiño Ortiz por acompañarme a lo largo de mi formación académica.

A mis Amigos, gracias por darme un espacio en sus vidas.

A ti que pronto llegarás a devolvernos la felicidad.

**“Entre los Dioses
hay un Dios máximo;
y es máximo también entre los hombres.
No es por su traza ni su pensamiento
a los mortales semejante.
Todo El ve; todo El piensa; todo El oye.
Con su mente,
del pensamiento sin trabajo alguno,
todas las cosas mueve.
Con preeminencia claro
es que en lo mismo permanece siempre
sin en nada moverse,
sin trasladarse nunca
en los diversos tiempos a las diversas partes”.**

Poema

Jenófanes (570 a.C.)

“La democracia es el destino de la humanidad futura; la libertad, su indestructible arma; la perfección posible, el fin donde se dirige”.

Benito Juárez

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I.	
LA DIVISIÓN DE PODERES	20
1.1.- FORMAS DE GOBIERNO Y DIVISIÓN DE PODERES.....	21
Platón; Aristóteles; Santo Tomás de Aquino; Maquiavelo; Jean Bodin; Thomas Hobbes; John Locke; Montesquieu; Juan Jacobo Rousseau; A. Hamilton; J. Madison; J. Jay; George Hegel; Alexis de Tocqueville.	
1.2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO.....	47
Suprema Junta Nacional Americana; Constitución de Cádiz; Congreso de Anáhuac; Constitución de Apatzingán; Plan de Iguala; Tratados de Córdoba; Junta Provisional Gubernativa; Congreso de 1822; Plan de Veracruz; Acta Constitutiva de la Federación Mexicana; Constitución de 1824; Las Siete Leyes Constitucionales de 1836; Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; Constitución de 1857; Constitución de 1917.	
1.3.- SISTEMAS PRESIDENCIAL, PARLAMENTARIO Y SEMIPRESIDENCIAL.....	66
CAPÍTULO II.	
LA CÁMARA DE DIPUTADOS ANTE LA TRANSICIÓN POLÍTICA	81
2.1.- CAMBIO EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....	81
2.1.1.- ÓRGANOS DE GOBIERNO, EL ORDEN INTERNO.....	85
Mesa de Decanos; Mesa Directiva; Junta de Coordinación Política; Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.	
2.1.2.- COMISIONES Y COMITÉS, EL EQUILIBRIO POLÍTICO.....	89
Comisiones; Comités; Grupos Parlamentarios.	
2.1.3.- ÁREAS PARLAMENTARIAS Y ADMINISTRATIVAS.....	91
Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados; Secretaría General; Secretaría de Servicios Parlamentarios; Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.	
2.2.- LA COMISIÓN PERMANENTE.....	93
2.3.- EL PROCESO LEGISLATIVO.....	94
2.4.- FACULTADES PARA LA GOBERNABILIDAD.....	99
2.4.1.- FUNCIONES DEL CONGRESO.....	100

2.4.2.- FUNCIÓN JURISDICCIONAL.....	104
Desaparición de Poderes; Juicio Político; Declaración de Procedencia; Diferencias entre Juicio Político y Declaración de Procedencia.	
2.4.3.- PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	121
Nueva Estructura Programática	
2.4.4.- FISCALIZACIÓN.....	134
Auditoría Superior de la Federación; Unidad de Evaluación y Control.	

CAPÍTULO III

LA CÁMARA DE DIPUTADOS COMO FACTOR DE GOVERNABILIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

3.1.- EL MARCO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA.....	144
3.2.- FACTOR DE GOVERNABILIDAD.....	155
3.3.- TRANSICIÓN Y REFORMA DEL ESTADO.....	166
3.4.- LOS PARTIDOS POLÍTICOS REPRESENTADOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SU PAPEL EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA.....	177
3.5.- LA NUEVA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO.....	189
3.5.1.- LA PLURALIDAD COMO NORMA Y LA POLÍTICA DEL CONSENSO.....	197
3.5.2.- LEGISLAR ENTRE ACUERDOS Y DESACUERDOS, EL GOBIERNO DE LA MAYORÍA.....	201

CAPÍTULO IV

FORTALECIMIENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

4.1.- COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y COMPARENCIAS COMO MECANISMOS DE VIGILANCIA.....	208
4.2.- REELECCIÓN LEGISLATIVA.....	213
4.3.- SERVICIO PARLAMENTARIO DE CARRERA.....	217
4.3.1.- Diagnóstico.....	219
4.3.2.- Normatividad	226
4.3.3.- Convocatoria, Inscripción e Ingreso.....	232
4.3.4.- Desarrollo de Carrera.....	235
4.3.5.- Evaluación del Desempeño.....	237
4.3.6.- Esquema de Remuneraciones.....	238
4.3.7.- Separación y Medios de Defensa.....	240
4.3.8.- Control y Evaluación.....	242

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES.....

BIBLIOGRAFÍA.....

INTRODUCCIÓN

En el Poder Legislativo se vive el equilibrio de poderes que aporta condiciones de gobernabilidad y estabilidad a la República. Vivimos actualmente un momento histórico en la vida del país en el que presenciamos una alternancia política con un cambio de partidos en el poder presidencial, pero aún no se han generado cambios estructurales del sistema político para estar en posibilidades de arribar a una transición a la democracia.

Se logró la alternancia en el poder de manera pacífica, ahora ¿cuáles son los retos y desafíos de la democracia?, ¿quién puede representar un verdadero contrapeso al poder del régimen presidencial?, la respuesta a estas interrogantes se encuentra en el Poder Legislativo. El camino de la transición a la democracia no está definido, aún está en construcción, y será el Congreso de la Unión quien lo guíe. A lo largo de la tesis pretendo analizar la cuestión.

Un análisis amplio y objetivo de los procesos de una transición política requiere una revisión del papel que ha desempeñado el Poder Legislativo y las grandes tareas que tiene que afrontar en el futuro. Es sin duda alguna, uno de los temas de mayor controversia y simultáneamente de mayor vigencia. La agenda de los asuntos nacionales tiene como escenario básico al Congreso de la Unión y debe comprender las posiciones de los más diversos actores políticos y sociales del país. Los tiempos políticos alcanzaron ya una conciencia social democratizadora que se confirmó en el año 2000 como expresión genuina del deseo de cambio de las mayorías.

Producto de las jornadas electorales de 1997, 2000 y 2003 para la conformación del Congreso de la Unión se observó en nuestro país una diversidad de corrientes en la representación de las Cámaras. Desde un Congreso dominado por un solo partido político, hasta su conformación plural donde no rige una sola mayoría y su impacto en las decisiones políticas del Poder Ejecutivo. A partir de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados se llega a esta condición donde el Presidente de la República pierde la representación de la mayoría de su partido y esto genera consensos o enfrentamientos que condicionan su proyecto político.

El presente trabajo de investigación tratará de analizar las condiciones de gobernabilidad que el Poder Legislativo aporta al país en función de sus facultades constitucionales y legales, así como las relaciones que se suscitan con un Presidente de la República inmerso en la pluralidad. La investigación se expone bajo un marco espacio-temporal definido por la transición que enfrenta el sistema político al interior del Congreso, lo que permitirá exponer el comportamiento de los proyectos políticos nacionales reflejados en la Cámara de Diputados.

El tránsito de un régimen autoritario a uno democrático es el eje fundamental de la discusión. ¿Hubo transición política en México a partir del 2000? Esta tesis defiende la idea de que se logró una alternancia en el poder que puede representar un proceso exitoso de transición política si se definen reformas estructurales en el sistema político. Es decir, el proceso de transición es aún inacabado, le falta mucho camino por recorrer y en ese tránsito va empujando las reformas el Poder Legislativo conformado por las corrientes políticas mayoritarias.

Al iniciar el siglo XXI, la realidad política nacional se caracteriza por retos e interrogantes que son considerables. Una característica notoria del proceso de transición a la democracia en México, fue la conformación cada vez más plural del Congreso hasta arribar al día de hoy a los trabajos de la LIX Legislatura en esa condición. La presente investigación, analizará el equilibrio del poder y propondrá el fortalecimiento del Poder Legislativo como una medida para alcanzar la gobernabilidad democrática, entendida como una aspiración social.

El ejercicio democrático es dinámico, los regímenes democráticos por su naturaleza se encuentran en transformación continua. Su expresión moderna es la participación, y una expresión genuina y legítima de la participación ciudadana es la de sus representantes en el Congreso a través de partidos políticos nacionales con proyectos y plataformas ideológicas distintas. En la pluralidad, el Congreso está llamado a desempeñar un papel central en las grandes transformaciones que requiere el país, la sociedad que representa lo obliga.

Mediante la vía pacífica, la electoral, nuestro país dio un gran paso para aspirar a la transición política; este es un proceso que requiere consolidarse. Para ello se requiere una acción colectiva que contribuya a que el Congreso se actualice y adapte al nuevo entorno, a la realidad cambiante. El ciudadano de hoy se expresa individual y colectivamente, exige una nueva relación con sus autoridades y sus representantes, todo ello con un fin: garantizar la respuesta a sus demandas y ampliar su participación en la toma de decisiones.

Los estudios sobre el órgano legislativo del Estado no han sido hasta ahora muy abundantes, recientemente cobra importancia académica el Derecho Parlamentario. Su análisis principalmente jurídico ha descuidado el interés por los estudios políticos del Poder Legislativo y su interacción con la administración de los asuntos públicos. Debemos considerar a la función parlamentaria como una cuestión pública y multidisciplinaria, sus decisiones impactan directamente al gobierno y sus relaciones con los ciudadanos, por ello es importante que quienes estudiamos al gobierno orientemos las investigaciones del Congreso hacia nuestra especialidad.

Toda la Administración Pública opera en el marco de la ley, su accionar se reviste de ordenamientos jurídicos, partiendo de la norma suprema que es la Constitución Política, hasta las Leyes y Reglamentos. Su función está sujeta a diversos controles políticos y administrativos del Poder Legislativo que comprenden desde su asignación presupuestal y la posterior fiscalización y rendición de cuentas. La Cámara de Diputados está facultada para concretar este proceso, otorga los recursos federales a través del presupuesto y fiscaliza el ejercicio del gasto en la cuenta pública anual.

El equilibrio de fuerzas está en juego, los pesos y contrapesos del poder están escribiendo en este momento la historia, por ello la permanencia y vigencia de la presente investigación. En el marco de la alternancia en el Ejecutivo Federal y la composición plural de las Cámaras, el sistema de partido hegemónico fue de lo primero en fracturarse. Particularmente el PRI, a partir de 1997, aunque seguía conservando la mayoría en el Senado de la República, enfrentó una nueva realidad en la Cámara de Diputados donde perdió su capacidad para

ejercer su mayoría parlamentaria y con ello la posibilidad de decisión unilateral.

Este hecho marcó el inicio de transformaciones políticas en el Poder Legislativo otorgando la supremacía de las mayorías opositoras en el Congreso. En las elecciones del 2000, el Revolucionario Institucional, después de 71 años de gobernar el país perdió el Poder Ejecutivo y la mayoría absoluta en ambas Cámaras. A partir de entonces, el PRI vive ahora un nuevo papel como oposición y es importante su participación ya que representa la mayoría relativa en ambas Cámaras y ejerce un peso fundamental en las decisiones de conjunto.

Las instituciones como el partido dominante, el régimen presidencialista y el corporativismo, estaban diseñadas para un proyecto de nación y para un acuerdo político, económico y social que se ha ido desajustando y desfasando. La nueva fisonomía del poder público en la agenda de la transición tendrá que ser necesariamente, como lo anunció el titular del Poder Ejecutivo Vicente Fox al rendir protesta: “el Presidente propone y el Congreso dispone”.

Este principio tendrá que ser revisado, pues hemos sido testigos de la fricción política entre estos poderes. En la actual administración se han atestiguado desacuerdos entre el Congreso y el Presidente de la República que conducen a una situación de fractura en el equilibrio de poderes. Lo anterior pone a prueba la voluntad democrática de los acuerdos políticos y reta a las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso a superar los conflictos institucionales para mantener condiciones de gobernabilidad en el país.

El punto medular del debate nacional está pues en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. La opinión pública vigila cada vez mas y la sociedad señala las actitudes irresponsables que puedan asumir cualquiera de estos poderes en el ejercicio de sus atribuciones. Ambos tienen la obligación de responder a las expectativas de la sociedad que los legitimó y llevó al poder. Para lograrlo satisfactoriamente, el Ejecutivo debe negociar acuerdos básicos con el Congreso para obtener la aprobación de sus proyectos legislativos e implementar políticas públicas que satisfagan el interés general.

Esta condición es recíproca porque también los acuerdos que genera el Poder Legislativo requieren el apoyo del Presidente de la República para instrumentarse. Es una realidad incuestionable: del Congreso de la Unión, emanarán las decisiones que modifiquen los aspectos sustantivos de la política económica y social del gobierno. En este esquema de cambios en el sistema político, el actor fundamental es la sociedad que a través de su voto elige al Congreso que desea tener para representarla. Los ciudadanos definen la agenda de la transición en la medida en que son corresponsables del cambio político.

En México, la adopción del sistema bicameral, fue una consecuencia lógica del sistema federal que tenía por objeto asegurar, por medio de la Cámara de Diputados, la representación nacional de los ciudadanos; en tanto que, bajo un esquema republicano, se garantizaba una representación paritaria a los Estados en la Cámara de Senadores. Los esquemas vigentes en la ley han sido rebasados por la realidad política; promover el equilibrio en el ejercicio del poder público para establecer un sistema auténtico de división de poderes,

requiere establecer mecanismos que impliquen una limitación del poder por el poder mismo, con objeto de salvaguardar el principio de colaboración.

La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, fue la imagen mas clara del comienzo de la nueva pluralidad en la integración del sistema político mexicano. La actual conformación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, consolida el carácter plural del Poder Legislativo, estableciendo un parte aguas en el desarrollo de la lucha social por vigorizar sus instituciones. En México, el debate sobre el tema se ha vuelto intenso en los últimos años; nos corresponde participar y aportar una nueva visión.

El Congreso es un órgano de producción de leyes y de control político, tiene como característica propia la autonomía normativa, en este sentido, al Poder Legislativo no lo supervisa ningún otro poder del Estado. El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos elabora y ejerce sin intervención del Poder Ejecutivo, su Ley Orgánica y Reglamento Interno; aprueba sus presupuestos y emite acuerdos para desarrollar su propia actividad.

La organización y funcionamiento de la Cámaras merecen un análisis específico. La vida parlamentaria abarca distintas facetas: órganos de gobierno; comisiones ordinarias, especiales y de investigación; comités; fracciones parlamentarias; grupos de amistad con otros países; encuentros interparlamentarios; comparecencias; foros; consultas públicas; seminarios, etc. En este sentido, considero que es muy importante abundar en el estudio del sistema de comisiones que desarrolla varias vertientes de control político.

Las comisiones están facultadas para solicitar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, información sobre algún asunto de su interés y citar a comparecer a los titulares de las oficinas públicas. Por mandato constitucional, las minorías representadas en el Congreso, pueden constituir comisiones de investigación y conocer el estado que guardan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria. Estas comisiones también son incluidas en el estudio de esta tesis para complementar el contexto de las facultades del Congreso y su aportación a la gobernabilidad.

Conocer el funcionamiento de la Cámara de Diputados a través de sus facultades legales es otra aportación importante del presente trabajo. Además de su función legislativa, la Cámara de Diputados cumple con otras actividades de vital importancia para un régimen democrático. Le corresponde intervenir como órgano de acusación en la determinación de la responsabilidad política de los altos funcionarios por medio del juicio político. También, es su atribución emitir una declaración de procedencia en caso de responsabilidad penal de los servidores públicos señalados en la Constitución.

La soberanía nacional reside en el pueblo, los poderes se instituyen en beneficio de éste, así se establece en nuestra Carta Magna. Los ciudadanos al elegir libremente a sus representantes en el Congreso éstos se convierten en depositarios del mandato popular, el pueblo les deposita su confianza y les delega la responsabilidad de velar por sus intereses. Debemos analizar esta relación para profundizar en las relaciones gobernante-gobernado en la que el Poder Legislativo busca la elaboración de mejores leyes, sin embargo, ninguna ley por sí sola, logra transformaciones automáticas de la realidad.

El diseño de casi la mayoría de nuestras instituciones, principalmente el Congreso, fue hecho considerando un escenario político totalmente distinto al actual. Anteriormente, el “mayoriteo” oficial en las Cámaras, permitía el funcionamiento de la presidencia dictatorial. Ante la transformación del sistema político, es necesario establecer acuerdos y prácticas que garanticen la estabilidad y certidumbre política para el futuro.

El escenario de la vida política mexicana de principios del siglo XXI, reúne a múltiples actores y perspectivas. Sólo mediante el diálogo, la tolerancia y la búsqueda del acuerdo se hará posible que la pluralidad no devenga en anarquía. El Poder Legislativo, como protagonista de la transformación política, sin duda será el gestor del debate nacional; su análisis a fondo apenas comienza.

El gran debate se dará en los próximos años en el Congreso Federal. A los estudiosos del gobierno nos corresponde aportar a la sociedad nuestra visión. Los actores políticos ya están convocados, el reto es enorme pues así es la demanda nacional, los temas están agendados para discusión y análisis: Revisión Integral a la Constitución; Reforma Fiscal, Electoral, Educativa, Laboral, Energética; Sistema de Seguridad Social; Derechos y Cultura Indígenas; Justicia y Derechos Humanos; Procuración de Justicia; Seguridad Pública; Medio Ambiente; Fortalecimiento del Poder Legislativo, entre otros, pero con un común denominador: la Reforma del Estado.

Este trabajo de investigación no pretende analizar cada uno de los grandes temas mencionados, solamente tratará de exponer las condiciones de gobernabilidad para la relación del Poder Ejecutivo y el Legislativo inmersa

en un proceso de transición política. Sustentado en la teoría de la división de poderes, propondrá un balance adecuado para mantener y sustentar la gobernabilidad consolidando un sistema político democrático.

Los partidos políticos nacionales complementan la gran transformación que debe emprender el Congreso. Se requiere identificar ideologías, relaciones de fuerza, proyectos políticos, económicos y sociales, así como su actuación responsable ante el Congreso. Reconocidos constitucionalmente como entidades de interés público, debemos analizar sus prácticas políticas como fracciones parlamentarias para ver en qué medida participan en la integración de la representación nacional.

La organización general del trabajo consiste en un primer capítulo destinado a identificar un marco teórico sustentado en la división de poderes y un marco histórico que se desenvuelve a lo largo de la evolución constitucional del Estado Mexicano. Se concluye este capítulo con un análisis acerca de los sistemas presidencial y parlamentario así como del sistema semipresidencial.

El segundo capítulo comprende un análisis de la institución que se toma como objeto de estudio y su papel en el proceso de transición democrática. La Cámara de Diputados ha generado cambios en su organización y funcionamiento para lograr una adaptación a las nuevas condiciones políticas del país. Se expondrán las modificaciones en el manejo político y administrativo de la organización y las circunstancias bajo las cuales la Cámara de Diputados se democratizó al interior, tanto en sus estructuras internas, como en sus órganos de gobierno y dirección política.

En este acercamiento a las funciones de la institución, el segundo capítulo ofrece al lector un análisis detallado de los procesos legislativos, así como de las funciones que a nuestro juicio contribuyen a la gobernabilidad del sistema político mexicano. Cabe destacar aquí el desarrollo del tema presupuestal como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados así como el estudio de la función jurisdiccional que se expresa en el juicio político y la declaración de procedencia.

Una vez proporcionado un panorama teórico e histórico del Poder Legislativo, así como un acercamiento al interior de la organización, el tercer capítulo introduce al análisis de la gobernabilidad y la transición política como un proceso en construcción en el que México se encuentra inmerso. El estudio sobre la transición sirve como marco de referencia ya que aporta los elementos de análisis ubicados en el tiempo y en el espacio.

Posteriormente se analizan los planteamientos de la Reforma del Estado como una solución viable a los problemas que presenta la gobernabilidad democrática. Esto obliga a un análisis sobre el papel que desempeñan los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados ante un esquema de pluralidad que requiere la conformación de mayorías y generación de acuerdos.

El presidente de la República al carecer de mayorías parlamentarias se encuentra en la necesidad de negociar y dialogar con las fuerzas políticas para lograr consensos que le permitan desarrollar sus proyectos legislativos. Este principio democrático ha propiciado una nueva relación entre el Ejecutivo y el

Congreso que amerita discutir diferentes formas de organización entre poderes.

El capítulo cuarto se orienta al fortalecimiento de la Cámara de Diputados y su función de control hacia el Poder Ejecutivo. La labor de vigilancia que realiza el Congreso sobre el Ejecutivo se materializa a través de sus comisiones ordinarias, especiales y de investigación. También se contribuye con una propuesta relativa a la reelección inmediata de legisladores que considero fomenta el trabajo parlamentario.

Finalmente, se presenta una propuesta para instaurar un sistema de Servicio Parlamentario de Carrera al interior de la Cámara de Diputados. Dicho sistema contiene elementos para regular el ingreso y el desarrollo de carrera sustentado en la capacidad, experiencia, méritos y antigüedad. Asimismo, deberá operar bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia. El Servicio Parlamentario de Carrera permitirá la evaluación del desempeño así como el control y permanencia de los servidores públicos.

Como egresado de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, siento el gran compromiso de presentar un trabajo de investigación actual, con un alto contenido social y propositivo. Esta tesis tiene como objetivo fundamental hacer una revisión de la Cámara de Diputados para entenderla como factor de gobernabilidad del sistema político, así como proponer los elementos que contribuyan a su fortalecimiento y mejoramiento de su actuar político e institucional.

La compleja concepción de la transición política que enfrenta el país, bajo circunstancias inéditas producto de la pluralidad y competencia electoral, obligan a los investigadores sociales a plantear alternativas de solución para los nuevos escenarios que al día de hoy demandan acciones de gobierno que consoliden nuestra democracia. Si con ello se logra contribuir en un modesto esfuerzo al debate académico y político sobre el papel del Poder Legislativo como contrapeso del poder, se cumplirán los propósitos planteados.

CAPÍTULO I

LA DIVISIÓN DE PODERES

Para comprender la teoría de la división de poderes a lo largo del pensamiento político de la humanidad, procederé a hacer una revisión de los principales textos que dieron origen a definir una idea de las formas de gobierno. Este repaso histórico por algunos autores básicos para el entendimiento de la teoría política se incluyó porque permite ubicar la discusión sobre los poderes del Estado bajo una perspectiva más amplia. El propósito principal, es pues, proporcionar al lector un marco teórico e histórico de referencia de los temas a desarrollar adelante.

Revisar el origen de las ideas y los conceptos que acompañaron al hombre en su despertar intelectual tales como: democracia, soberanía, libertad, representación, Estado, poder, equilibrio, autonomía, voluntad general, etc., contribuye a enriquecer el debate sobre los problemas actuales. Las sociedades antiguas se plantearon problemas relativos a definir la mejor manera de gobernarse. En este sentido, generaron conocimiento, luego entonces tomaron decisiones que, cuando fueron acertadas, les permitió en algunos casos, construir imperios y grandes culturas.

Es momento entonces de aprender del pasado y al conocerlo nos sorprenderíamos de que lo hoy cuestionado ya fue analizado en el pasado. Podemos resolver muchos de nuestros problemas si no repetimos los mismos errores antes superados. Una sociedad como la nuestra no se puede permitir perder tiempo en resolver lo inmediato sin trascender con visión de futuro. El propósito de incluir algunas aportaciones de los autores clásicos de la ciencia

política es regresar al principio y estudiar el pasado, para, comprender el presente y proyectar el futuro.

1.1.- FORMAS DE GOBIERNO Y DIVISIÓN DE PODERES

Platón

La primera discusión sobre las formas de gobierno registrada en la historia está planteada en los diálogos de Platón quien nació en 427 y muere en 347 a.c. En el diálogo *La República o de lo justo*, Platón define cuatro gobiernos en los que distingue: primeramente la monarquía como la existente en Creta y Lacedemonia; segundo la oligarquía, gobierno “sujeto a gran número de males”; tercero la democracia, que califica como menos estimado que el segundo. Viene finalmente la tiranía, que no se parece a ninguno de los otros tres gobiernos, y que “es la mayor enfermedad de un Estado.”¹

A cada forma de gobierno le asigna un tipo de gobernante para pasar de las costumbres del Estado a las de los individuos. El gran filósofo, de cada uno expone características para encontrar la república ideal, para definir el mejor gobierno que en principio lo atribuye a la democracia. Señala que es la forma de gobierno de la libertad y la que tiene trazas de ser la más hermosa de todas, pero finalmente, concluye su libro noveno de la república señalando que cualquiera que sea la forma de gobierno que adopte un Estado, siempre existirá alguna.²

¹ Platón. *Diálogos*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos No. 13 B. México 2001. p. 179

² Ibidem p. 220. “Hablas del Estado cuyo plan hemos trazado, y que sólo en nuestro pensamiento existe; porque no creo que haya otro parecido en toda la tierra.- Acaso haya, cuando menos, en el cielo un modelo para todo el que quiera consultarlo y regir por él la conducta de su alma. Por lo demás, poco importa que ese Estado exista o haya de existir algún día; lo cierto es que el sabio no consentirá nunca en gobernar otro que ése.”

En su obra *El político o del reinado* retoma la cuestión sobre la mejor manera de gobernar y en él aparece un diálogo donde existe una aproximación a lo que puede considerarse una teoría de la división de poderes. Un gobierno que represente un término medio entre monarquía y democracia, ambas formas de gobierno sujetas a las leyes, una idea pues, de equilibrio entre poderes, es interesante analizarlo bajo esta perspectiva.³

Esta idea es analizada por George H. Sabine al señalar que Platón buscaba una combinación del principio monárquico de la sabiduría y el principio democrático de la libertad. Con ello descubrió el principio de la forma mixta de gobierno, destinada a conseguir la armonía mediante un equilibrio de fuerzas o una combinación de diversos principios de diferente tendencia. De tal modo que esas diversas tendencias se contrapesen recíprocamente. Sin embargo, Platón no consigue realizar la combinación que buscaba.⁴

Vendría posteriormente su obra *Las leyes*, probablemente la última que escribió el filósofo griego, se dice que la muerte le impidió terminarla, en esta obra refleja su pensamiento sobre el equilibrio del poder para señalar que

³ Platón. *El político o del Reinado*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos N. 139. México 1998. pp. 336,337. “EL EXTRANJERO.- Hemos dicho que de la monarquía nacen el poder real y la tiranía; del gobierno de unos cuantos la aristocracia y luego la oligarquía, y a la soberanía de muchos la consideramos entonces simplemente con el solo nombre de democracia, pero ahora tenemos también que dividirla. SÓCRATES EL JOVEN.- Pero ¿cómo la dividiremos? EL EXTRANJERO.- Absolutamente como a las otras, aunque no tengamos un doble nombre que darle, porque este gobierno, como los otros, puede mandar obedeciendo a las leyes o despreciándolas. SÓCRATES EL JOVEN.- Es verdad.”

⁴ SABINE, H. George. *Historia de la Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica. México 1992. p. 67. “La estabilidad es así una resultante de fuerzas políticas opuestas. Este principio es antecesor de la famosa separación de poderes que había de redescubrir Montesquieu muchos siglos más tarde como esencia de la sabiduría política encarnada en la constitución inglesa.”

existen dos clases de constituciones políticas: monarquías y democracias, de las cuales se puede obtener una combinación armoniosa⁵.

Posiblemente el término más cercano a su idea de equilibrio de poder sea el de “democracia templada” que se encuentra en el Libro III de *Las Leyes* pues dice el filósofo “paso a la república de Atenas; y aquí, por el contrario, tengo que probar que la democracia absoluta e independiente de todo otro poder es infinitamente menos ventajosa que la democracia templada”⁶

Aristóteles

Aristóteles (384-322 a.C.) aporta elementos hoy vigentes para la clasificación de las formas de gobierno, en su obra *Ética Nicomaquea* las define como monarquía, aristocracia y timocracia.⁷ En los argumentos siguientes a su clasificación aborda lo relativo a las desviaciones de las formas de gobierno para sostener que: “De la monarquía se pasa a la tiranía”. “De la aristocracia se pasa a la oligarquía”. “De la timocracia se pasa a la democracia, siendo limítrofes estas formas de gobierno”. “La democracia es, pues, la menos mala de las desviaciones, porque no es sino una ligera desviación de la forma correcta de gobierno”.⁸

⁵ Platón. *Las Leyes*. Editorial Porrúa. Fondo de Cultura Económica. México 1992. p. 67. “La monarquía entre los persas, y entre nosotros, los atenienses, la democracia, aparecen con todo el desarrollo posible; y casi todas las demás constituciones son, como decía composiciones y mezclas de estas dos. Ahora bien, es absolutamente imprescindible que un gobierno tome de la una y de la otra, si se quiere que la libertad, la cultura y la concordia reinen en él; y aquí quería yo venir a parar, cuando decía que un Estado, en que no se encuentran estas tres cosas, no puede ser un pueblo culto”

⁶ Ibidem. p. 69.

⁷ Aristóteles. *Ética Nicomaquea*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos No. 70. México 1992. pp. 110,111. “Tres formas hay de constitución política, y otras tantas desviaciones, que son como la corrupción de aquéllas. Estas formas de gobierno son las siguientes: monarquía, aristocracia, y la tercera que por estar fundada en el censo de la propiedad podría llamársela apropiadamente timocracia, por más que la mayoría acostumbre llamarla simplemente república. De estas formas la mejor es la monarquía; la peor la timocracia. La desviación de la monarquía es la tiranía.”

⁸ Ibidem p. 112.

El filósofo Aristóteles hace una crítica de *Las Leyes* de su antecesor Platón, en su clásica obra *Política* rechaza el equilibrio de gobierno propuesto por Platón y cuestiona a la república como la mejor constitución de los pueblos. “El sistema platónico en su conjunto no aspira a ser ni una democracia ni una oligarquía, sino la forma intermedia entre una y otra, que se llama república, cuya clase directora son los ciudadanos armados.” Mas adelante sostiene su afirmación al señalar que la mejor constitución debe ser una combinación de todas las formas de gobierno.⁹

Aristóteles no acepta ninguna forma de gobierno que no aspire al bien común, señala que el gobierno constitucional sustentado en el interés público es aquel donde las mayorías mandan. Esta aproximación hacia la democracia, resume el pensamiento aristotélico sobre las formas de gobierno y su manera de instrumentarse basada en el bien común, concepto fundamental de la ciencia política y la administración pública de todos los tiempos.¹⁰

⁹ Aristóteles. *Política*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos No. 70. México 1992. p. 181. “En opinión de algunos, la mejor constitución debe ser una combinación de todas las formas de gobierno, y por ello elogian la de los espartanos (que, según dicen, está hecha de oligarquía, monarquía y democracia. La realeza, explican es monarquía; el gobierno de los ancianos oligarquía, y la democracia a su vez se introduce por el gobierno de los éforos, ya que los éforos salen del pueblo. Otros, en cambio, sostienen que el éforado es una tiranía, y que la democracia consiste en las comidas en común y demás hábitos de la vida cotidiana). En las *Leyes*, por el contrario, se dice que la mejor constitución debe ser una amalgama de democracia y tiranía, las cuales no podría uno en absoluto clasificar como constituciones, o que en todo caso son las peores de todas. Mejor se expresan quienes combinan más formas de gobierno, ya que es mejor la constitución que consta de más elementos.”

¹⁰ Ibidem. pp. 204,205. “Los términos de constitución y gobierno tienen la misma significación, y puesto que el gobierno es el supremo poder de la ciudad, de necesidad estará en uno, en pocos o en los más. Cuando, por tanto, uno, los pocos o los más gobiernan para el bien público, tendremos necesariamente constituciones rectas, mientras que los gobiernos en interés particular de uno, de los pocos o de la multitud serán desviaciones; ya que, en efecto, no habrá que llamar ciudadanos a los miembros de la ciudad, o si lo son, tendrán que participar del beneficio común. De las formas de gobierno unipersonales solemos llamar monarquía o realeza a la que tiene en mira el bien público; y al gobierno de más de uno, pero pocos, aristocracia. Cuando, en cambio, es la multitud la que gobierna en vista del interés público, llámese este régimen con el nombre común a todos los gobiernos constitucionales, es decir república o gobierno constitucional.”

Para concluir el análisis del libro *Política* señalaremos la inclinación de Aristóteles por un término medio en relación a las circunstancias de cada pueblo, pues considera adecuado la combinación de la democracia y la oligarquía de la cual surge la república, “puesto que partiendo de la diferencia entre ellas, hay que tomar una porción de cada una para combinarlas en un todo”. Finalmente reconoce la necesidad de buscar el equilibrio “un término medio y común será combinar ambas cosas, y esto es característico de una república, que es mezcla de oligarquía y democracia. Este es pues, un modo de acoplamiento. Otro es, el de tomar el término medio de lo que disponen uno y otro sistema”.¹¹

Este equilibrio también requiere una clase gobernante que impida los excesos y permita la forma de gobierno intermedia, esta es la clase media, por lo anterior manifiesta que “la comunidad política administrada por la clase media es la mejor”.¹² Por tanto, “la democracia es más segura y menos expuesta a la revolución que la oligarquía, y asimismo es de observarse que el gobierno de la clase media está más cerca del pueblo que de los privilegiados; y es así la más segura de estas formas de gobierno”.¹³

Aristóteles habla de la importancia de la elaboración de las leyes y de quien las ejecuta, sentando un precedente fundamental para el adecuado desempeño de lo que posteriormente conformarían en los Estados modernos el Poder

¹¹ Ibidem. pp. 229,230.

¹² Ibidem. p. 232.

¹³ Ibidem. p. 243.

Legislativo y del Poder Judicial, el gran filósofo señaló la importancia de la correcta elaboración de las leyes.¹⁴

Santo Tomás de Aquino

Hacemos un gran salto en la historia hasta la época medieval para analizar la obra de Santo Tomás de Aquino que en su libro *Gobierno de los príncipes*, escrito entre los años 1265 y 1267, refleja su pensamiento aristotélico en el análisis de las formas de gobierno. El autor se inclina por la monarquía como la mejor forma de gobierno y califica a la democracia como la mejor entre los regímenes injustos y la peor la tiranía, comprensible inclinación pues en plena edad media difícilmente se hubiera imaginado una forma de gobierno democrática.¹⁵

Para Santo Tomás de Aquino el buen gobernante es aquél que obra anteponiendo a su interés personal el interés de la comunidad, su concepción del buen gobierno es de una profunda inclinación religiosa. El bienestar social lo atribuye a la capacidad del gobernante de amar al ser humano, este amor es a la vez preocupación por su bienestar. Es mejor el gobierno de uno solo, por

¹⁴ Aristóteles. *Arte Retórica*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos No. 715. México 2002. p. 84. "Conviene que las leyes rectamente establecidas, determinen por sí mismas todas las cosas y dejen lo menos posible a los que juzgan: primero, porque es más fácil escoger uno o pocos prudentes y capaces de legislar y juzgar, que elegir muchos; luego, porque las leyes se dan después de mucho tiempo de deliberar, y los juicios son inmediatos, de manera que es difícil que los que juzgan apliquen con rectitud lo que es justo y conveniente."

¹⁵ AQUINO, Santo Tomás. *Gobierno de los príncipes*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos No. 301. México, 2000. pp. 258,259. "En caso de que existiese un régimen injusto con una sola cabeza que buscase sólo su propio provecho y no el bien común, tal dirigente sería un tirano. Este nombre proviene de la fuerza, en cuanto prive por el poder, y no rige por la justicia; por ello entre los antiguos se solía dar el nombre de tiranos a los poderosos. Mas si el régimen injusto no lo tiene uno en sus manos, sino muchos, entonces se llama oligarquía; o sea, el principado de unos pocos, cuando esos pocos oprimen al pueblo por sus riquezas; su gobierno sólo difiere de la tiranía por el número de gobernantes. Si el régimen injusto es ejercido por muchos, suele llamarse democracia, o sea el poder del pueblo, el cual se da cuando el pueblo bajo oprime a los de arriba por el poder que le da a la muchedumbre. En ese caso todo el pueblo se convierte en tirano."

eso apoya la monarquía, pero si este gobierno se vuelve tiránico es el peor gobierno, entonces es preferible que gobiernen muchos como en la democracia que es el más tolerable.

Maquiavelo

La obra más reconocida de Nicolás Maquiavelo es sin duda *El príncipe*, escrita en 1513 y publicada en 1532. La gran aportación a la teoría política es la noción de Estado, y su finalidad era explicar la forma en que se debe conservar y aumentar el poder político de un príncipe, sin importar los medios para lograrlo.

Sin embargo, para efecto del análisis del presente trabajo de investigación, es necesario rescatar lo escrito en el libro *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, publicado en Roma en 1531, y escrito también alrededor de 1513, que aunque no tan conocido como *El Príncipe*, refleja la importancia de su pensamiento en las formas de gobierno y no en la forma de gobernar.

Es de una gran aportación histórica su pensamiento sobre las formas de gobierno expresado en el Capítulo II, del Libro Primero de los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Señala primeramente el autor la clasificación de las formas de gobierno que a su entender son: monarquía, aristocracia y democracia.¹⁶

¹⁶ MAQUIAVELO, Nicolás. *Obras Políticas. Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Editorial de Ciencias Sociales. Instituto Cubano del Libro. La Habana, Cuba, 1971. p. 64. “Viniendo pues, a tratar de la organización que tuvo la república romana y de los sucesos que la perfeccionaron, diré que algunos de los que han escrito de las repúblicas distinguen tres clases de gobierno que llaman monárquico, aristocrático y democrático, y sostienen que los legisladores de un estado deben preferir el que juzguen más a propósito.”

Posteriormente explica que en opinión de otros autores la clasificación de las formas de gobierno se ubica en seis, tres de ellas pésimas y otras tres buenas en sí mismas; pero tan expuestas a corrupción, que llegan a ser perniciosas. Las tres buenas son las antes citadas; las tres malas son degradaciones de ellas, y cada cual es de tal modo semejante a aquella de que procede, que fácilmente se pasa de una a otra, porque la monarquía con facilidad se convierte en tiranía; el régimen aristocrático en oligarquía, y el democrático en licencia. Señala que un legislador que organiza en el Estado una de estas tres formas de gobierno, la establece por poco tiempo, porque no hay precaución bastante a impedir que degenera en la que es consecuencia de ella.

Hay una cuestión muy valiosa que aporta a la división de poderes, es la idea de un gobierno mixto que aporta en consecuencia equilibrio, para poder vigilar y contrarrestar el abuso de los otros poderes, mencionando la preferencia por un régimen mixto donde participen las formas de gobierno.¹⁷

Jean Bodin

No se conoce la fecha exacta de su nacimiento, se sabe que tuvo lugar en Angers, capital de Anjou, algún día de los transcurridos entre los meses de junio de 1529 y junio de 1530. Publicó varias obras importantes previas a *Los Seis Libros de la República* publicada en 1576 donde pretende establecer los principios universales del derecho público. Contribuye enormemente a la ciencia política al aportar el concepto “soberanía”, inicia su Libro Primero

¹⁷ MAQUIAVELO, Nicolás. *Obras Políticas. El príncipe*. Editorial de Ciencias Sociales. Instituto Cubano del Libro. La Habana, Cuba, 1971. p. 66. “Digo pues, que todas estas formas de gobierno son perjudiciales; las tres que calificamos de buenas por su escasa duración, y las otras tres por la malignidad de su índole. Un legislador prudente que conozca estos defectos, huirá de ellas, estableciendo un régimen mixto que de todas participe, el cual será más firme y estable; porque en una constitución donde coexistan la monarquía, la aristocracia y la democracia, cada uno de estos poderes vigila y contrarresta los abusos de los otros.”

diciendo: “República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano”.

Más adelante explica: “así la república, sin el poder soberano que une todos los miembros y partes de ésta y todas las familias y colegios en un solo cuerpo, deja de ser república.” Un conjunto social sin importar su dimensión constituyen un ente soberano el cual desde el momento que establece bases para gobernarse sin perder su unidad se instituye en una república la cual goza de un poder otorgado por sus habitantes. “No es la villa, ni las personas, las que hacen la ciudad, sino la unión de un pueblo bajo un poder soberano, aunque sólo haya tres familias... el recto gobierno de tres familias con poder soberano constituye una república tan perfecta como pueda serlo el de un gran imperio.”¹⁸ Una vez explicado lo que representa la república, define soberanía como “el poder absoluto y perpetuo de una república”.¹⁹

En su Libro Segundo explica quiénes son los que, en la república detentan la soberanía, para conocer su Estado y con ello sus formas de gobierno. “Si la soberanía reside en un solo príncipe, la llamaremos monarquía; si en ella participa todo el pueblo, estado popular, y si la parte menor del pueblo, estado aristocrático.”²⁰ Con ello, señala que solo existen tres Estados o tres clases de república que son: monarquía, aristocracia y democracia, no reconoce ninguna combinación ni división de ellas.²¹

¹⁸ BODIN, Jean, *Los seis libros de la República*. Editorial Tecnos, Madrid 2000. p. 17.

¹⁹ Ibidem. p. 47.

²⁰ Ibidem. p. 87.

²¹ Ibidem. p. 89 “En realidad, es imposible, incompatible e inimaginable combinar monarquía, estado popular y aristocracia. Si la soberanía es indivisible, como hemos demostrado ¿cómo se podría dividir entre un príncipe, los señores y el pueblo a un mismo tiempo? Si el principal atributo de la soberanía consiste en dar ley a los súbditos, ¿qué súbditos obedecerán, si también ellos tienen poder de hacer la ley? ¿Quién podrá hacer la ley, si está constreñido a recibirla de aquellos mismos a quienes se da? Es necesario, pues, concluir

Para el pensamiento de Jean Bodin es inaceptable un gobierno mixto o dividido porque con ello se aceptaría la fragmentación de la soberanía la cual es indivisible. Por tanto sólo hay tres formas claras y únicas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia. “Llegamos así a la conclusión de que no hay ni jamás hubo república compuesta de aristocracia y de estado popular y, mucho menos, de las tres repúblicas, sino que, por el contrario, sólo hay tres clases de república”.²² Se cuestiona la posibilidad de dividir el poder y responde que los atributos de la soberanía son indivisibles.²³

Thomas Hobbes

En el siglo XVII, donde se buscaba un Estado fuerte, aunque no había una concepción clara de lo que representaba la división de poderes, existía oposición a lo que esto primariamente significaba. El gran filósofo inglés Thomas Hobbes, expresó rotundamente su desacuerdo con la división de poderes, en su obra consagrada a idear el Estado y la mejor manera de gobernar, titulada *Leviatán* publicada en 1651.

Dicha obra plantea como tesis central la finalidad del Estado, que es particularmente la seguridad y para lograrla era necesario concebir un Estado sólido. El único camino para conseguirlo, es conferir todo su poder y fortaleza o a una asamblea de hombres, los cuales por pluralidad de votos, puedan

que cuando ninguno en particular tiene poder de hacer la ley, sino que tal poder corresponde a todos, la república es popular”.

²² Ibidem p. 91

²³ Ibidem pp. 91, 92. “¿No es posible que exista una república donde el pueblo designe los oficiales, disponga del tesoro y conceda gracia -que son tres atributos de la soberanía -, la nobleza haga las leyes, ordene la paz y la guerra y distribuya las contribuciones e impuestos -que también son atributos de la soberanía- y, además, haya un magistrado real, elevado sobre todos, a quien el pueblo en general, y cada uno en particular, rinda la fe y homenaje ligios y que juzgue en última instancia sin apelación ni recurso alguno?. Si ello fuera posible, los derechos y atributos de la soberanía estarían repartidos, y se constituiría una república aristocrática, real y popular a la vez. Respondo que tal república nunca ha existido y que no se puede realizar y ni siquiera imaginar, dado que los atributos de la soberanía son indivisibles.

reducir sus voluntades a una voluntad; la idea del Leviatán²⁴ confería un solo poder tangible.

Para Thomas Hobbes existen tres formas de gobierno: monarquía, democracia y aristocracia quienes ostentan en todo momento un poder soberano e indivisible a través de la persona que ostente la representación popular.²⁵ Una vez explicado lo que Hobbes define como Estado y Forma de Gobierno, expondré su oposición a la división de poderes manifestada en el capítulo XXIX bajo el título: “De las causas que debilitan o tienden a la desintegración de un Estado” de la obra en cuestión.

Señala el autor entre otras causas, la división del poder del soberano ya que considera que dividir el poder del soberano es disolverlo porque los poderes divididos se destruyen mutuamente.²⁶ Thomas Hobbes critica la división de poderes y por consiguiente la colaboración entre estos ya que considera que es

²⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica. México 1994. p. 141. “Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real de todo ello en una y la misma persona, instituida por pacto de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarne a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho y autorizareis todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado, en latín Civitas. Esta es la generación de aquel gran Leviatán, o mas bien, de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa”.

²⁵ Ibidem. p. 151. “Cuando el representante es un hombre, entonces el gobierno es una monarquía; cuando lo es una asamblea de todos cuantos quieren concurrir a ella, tenemos una democracia o gobierno popular; cuando la asamblea es de una parte solamente, entonces se denomina aristocracia. No puede existir otro género de gobierno, porque necesariamente uno, o más o todos deben tener el poder soberano, que como he mostrado ya, es indivisible”.

²⁶ Ibidem. p. 267. “En virtud de estas doctrinas los hombres sostienen principalmente a algunos que haciendo profesión de las leyes tratan de hacerlas depender de su propia enseñanza, y no del poder legislativo. Tan falsa doctrina, así como el ejemplo de un gobierno diferente en una nación vecina, dispone a los hombres a la alteración de la forma ya establecida”.

una irregularidad del Estado tal cual si fuera una deformación inimaginable de un ser humano.²⁷

John Locke

La división de poderes, es una decisión política que requiere de instrumentación jurídica para organizar al Estado. En 1690 se abre un gran debate con la publicación de *Ensayos sobre el gobierno civil*, escritos por John Locke, donde establece los fines de la sociedad en el Poder Legislativo al que califica como sagrado e inalterable en las manos en que lo depositara el pueblo.²⁸

No escapa para John Locke la cuestión de la fragilidad humana a pesar de la fuerza que impone en la sociedad el Poder Legislativo. Es clara su advertencia pues si no existe un equilibrio de poderes, quien está facultado para legislar pudiera ejecutar las leyes a su conveniencia.²⁹ Para Locke, el Poder Legislativo era supremo en el gobierno, pero limitado a la voluntad de la

²⁷ Ibidem. pp. 270, 271. “Por consiguiente, si el rey representa la persona del pueblo, y la asamblea general también la representa, y otra asamblea representa la persona de una parte del pueblo, no existe en realidad una persona ni un soberano, sino tres personas y tres soberanos distintos. Ignoro a qué enfermedad natural del cuerpo humano puedo comparar exactamente esta irregularidad de un Estado. Pero recuerdo haber visto un hombre que tenía otro hombre creciendo al lado suyo, con cabeza, brazos, torzo y estómago propios: si hubiera tenido otro hombre pegado al lado opuesto, la comparación hubiera podido resultar exacta.”

²⁸ LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Porrúa. Colección Sepan Cuantos No. 671. México 1998. p. 79. “El fin sumo de los hombres, al entrar en sociedad, es el goce de sus propiedades en seguridad y paz, y el sumo instrumento y medio para ello son las leyes en tal sociedad establecidas, por lo cual la primera y fundamental entre las leyes positivas de todas las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo, de acuerdo con la primera y fundamental ley de naturaleza que aun al poder legislativo debe gobernar.”

²⁹Ibidem. p. 87 “Al poder legislativo incumbe dirigir el empleo de la fuerza de la república para la preservación de ella y de sus miembros. Y pudiendo las leyes que habrán de ser de continuo ejecutadas y cuya fuerza deberá incesantemente proseguir, ser despachadas en breve tiempo, no será menester que el poder legislativo sea ininterrumpido, pues holgarán a las veces los asuntos; y también porque podría ser sobrada tentación para la humana fragilidad capaz de usurpar el poder, que las mismas personas a quienes asiste la facultad de legislar, a ella unieran la de la ejecución para su particular ventaja, cobrando así un interés distinto del que al resto de la comunidad competiera, lance contrario al fin de la sociedad y gobierno”.

comunidad quien podrá en último grado a costa de la rebelión, poner el poder en quienes les otorgue seguridad y confianza.³⁰

John Locke reconoce que el poder de convocar y disolver el poder legislativo asiste al ejecutivo. No confiere a éste superioridad sobre él pues sólo ostenta la confianza del pueblo en ocasión en que la incertidumbre y variabilidad de los negocios humanos no soportaría una regla fija y cerrada.

Montesquieu

Carlos Luis de Secondat, Barón de la Brède y de Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*, publicada en 1748, ideó la frase que ha llegado hasta nuestros días como médula del sistema de división de poderes y de la idea de pesos y contrapesos: “para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas³¹.” Y con su idea propone la división tripartita de poderes, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La importancia capital de este libro radica en la teoría de la separación y colaboración de los poderes del Estado.³²

Continuando el análisis de su brillante capítulo 11, en su pensamiento expone las consecuencias de la ausencia de división de poderes que ocasiona falta de

³⁰ Ibidem p. 91. “En una república bien constituida, hincada sobre su propia base y obrando según su naturaleza, esto es, empleada en la preservación de la comunidad, no haya sino un poder supremo al que todos los demás están y deben estar subordinados, con todo, siendo el legislativo, por modo único, poder fiduciario para la consecución de ciertos fines, permanece todavía en pleno el poder supremo de remover o alterar el legislativo, cuando descubriere funcionar éste contrariamente a la confianza en él depositada.”

³¹ MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*. Ed. Porrúa. Sepan Cuantos No. 191. México 2001. p. 144.

³² Ibidem p. 145. “En cada Estado hay tres clases de poderes: el legislativo relativo al derecho de gentes, y el ejecutivo de las cosas del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.”

libertad y de confianza ya que el monarca o el Congreso podrían hacer leyes tiránicas y ejecutarlas ellos mismos.³³

Montesquieu también abordó las cuestiones relativas a la representación en una democracia de una manera magistral, así como el equilibrio de poderes y la colaboración que deben tener Ejecutivo y Legislativo. Estas ideas se consolidan en el Poder Legislativo que tiene una composición de representantes de todo el país, elegidos por los habitantes del lugar, quienes conocen mejor los problemas de cada ciudad o región. También expresa que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo no deben obstruir su labor sino colaborar, así como vigilar que cada quién cumpla con sus responsabilidades.³⁴

En la obra de Montesquieu, hay reglas para la labor del Poder Legislativo, normas básicas que permanecen hasta nuestros días en casi todos los parlamentos del mundo. Ejemplo el juicio político en el que explica que es necesario que los gobernantes sean juzgados por el legislativo y constituirse en tribunal la parte del Congreso que representa a los nobles, haciendo una distinción básica entre las funciones de la Cámara de Diputados y el Senado.

³³ Ibidem p. 146. “Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el Juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”.

³⁴ Ibidem. pp. 150 ,151. “Si el poder ejecutivo no tiene el derecho de contener los intentos del legislativo, éste será un poder despótico, porque pudiendo atribuirse toda facultad que se le antoje, anulará todos los demás poderes. Pero no conviene la recíproca; el poder legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al ejecutivo, porque la ejecución tiene sus límites en su naturaleza y es inútil limitarla: por otra parte, el poder ejecutor se ejerce siempre en cosas momentáneas. No debe por tanto ningún poder obstruirse uno al otro, sin embargo el legislativo tiene la obligación de vigilar al ejecutivo, pero si el poder legislativo, en un Estado libre, no debe inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizaras, tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas.”

Destaca la referencia a los delitos de carácter político que se pudieran cometer en agravio de los intereses populares.

También evoca la capacidad de veto del poder ejecutivo al decir que requiere una facultad para resistir e impedir la voluntad del Legislativo sin la cual se vería despojado de sus prerrogativas, perdiendo su autoridad y eficiencia. Esta facultad de veto le permite al Ejecutivo una pausa y al mismo tiempo una solicitud al Legislativo para abrir un espacio al análisis y dar lugar a una nueva discusión sobre la legislación de que se trate. El veto ofrece la posibilidad de generar nuevos acuerdos y en algunos casos ratificar la voluntad del Congreso por una mayoría más amplia.

Concluimos con la aportación de Montesquieu al presente trabajo, con el siguiente pensamiento que inspira el espíritu del legislador. “Lo digo, y me parece no haber escrito esta obra sino para probarlo: el espíritu de la moderación debe ser el que inspire al legislador; el bien político, lo mismo que el bien moral, está siempre entre dos límites. He aquí el ejemplo”.³⁵ Por ello la obra de Montesquieu es de capital importancia para quienes asumen la responsabilidad de ser legisladores, porque obliga a la reflexión del ¿por qué? y ¿para qué? de las leyes, y en torno a esta cuestión debe prevalecer la responsabilidad y la moderación, valores siempre escasos en nuestra clase política.

Rousseau

Juan Jacobo Rousseau nació un 28 de junio de 1712 en la ciudad de Ginebra. Durante su accidentada vida escribió varias obras, sin embargo en 1762

aparece *El Contrato Social* en el que expresa lo fundamental de su pensamiento político. Este libro es un texto revolucionario, en Francia se declaró ilegal su venta; inspirador de muchos movimientos sociales en diferentes naciones, tuvo una gran influencia en los movimientos independentistas de Latino América, particularmente en México.

Y ¿cómo no iba a serlo?, el primer capítulo inicia con una frase célebre: “El hombre ha nacido libre, y sin embargo, vive en todas partes entre cadenas”. Pero, ¿qué es el contrato social?, el autor lo explica como una asociación que defiende a sus integrantes quienes otorgan su libertad a una causa común que les permitirá seguir disfrutando de esa libertad.³⁶

Las cláusulas del contrato social sin haber sido nunca enunciadas formalmente son reconocidas y admitidas por las partes hasta que no se viole el pacto social donde cada quien recupera su libertad natural. “Estas cláusulas, bien estudiadas, se reducen a una sola, a saber: la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, porque, primeramente, dándose por completo cada uno de los asociados, la condición es igual para todos; y siendo igual, ninguno tiene interés en hacerla onerosa para los demás.”³⁷

El contrato social no se entendería sin el concepto “voluntad general” que se explica de la siguiente manera: “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro

³⁵ Ibidem. p. 525.

³⁶ ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. Editorial Porrúa. Sepan Cuantos No. 113. México 2002 p. 9. “Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el contrato social.”

considerado como parte indivisible del todo”,³⁷ y el ejercicio de esta voluntad general es la soberanía que es indivisible por la misma razón que es inalienable, porque la voluntad es general.

Para Rousseau toda acción libre requiere dos causas: una moral, que es la voluntad y la otra física que es la capacidad de hacerla. Así de la misma manera funciona el gobierno; como lo señala, “en el cuerpo político hay los mismos móviles: distínguense en él la fuerza y la voluntad; ésta, bajo el nombre de poder legislativo; la otra, bajo el de poder ejecutivo. Nada se hace o nada debe hacerse sin su concurso.”³⁹

La razón del gobierno en el Estado es como la unión del alma y del cuerpo, por ello define al gobierno como “un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política”⁴⁰. El autor divide las formas de gobierno en democracia, aristocracia y monarquía y advierte que el gobierno es susceptible de tantas formas diversas como ciudadanos tiene el Estado.⁴¹

En el análisis de la democracia encontramos una expresión valiosa para el análisis de la división de poderes: “No es bueno que el que hace las leyes la

³⁷ Ibidem p.11.

³⁸ Ibidem. p. 11.

³⁹ Ibidem. p. 39.

⁴⁰ Ibidem. p. 39.

⁴¹ Ibidem. p. 45. “El soberano puede, en primer lugar, confiar el depósito del gobierno a todo el pueblo o a su mayoría, de suerte que haya más ciudadanos magistrados que simples particulares. A esta forma de gobierno se da el nombre de democracia; o puede también reducir o limitar el gobierno, depositándolo en manos de los menos, de manera que resulten más ciudadanos que magistrados. Este sistema toma el nombre de aristocracia. Puede, por último, concentrar todo el gobierno en un magistrado único de quien los demás reciben el poder. Esta tercera forma es la más común y se llama monarquía o gobierno real.”

ejecute”. Posteriormente arriba a la discusión sobre qué gobierno es el mejor, si en la forma simple o mixta. Al respecto señala que en las democracias se pueden nombrar magistrados para que atiendan los asuntos de gobierno para equilibrar los dos poderes, o erigir tribunales para concentrar el gobierno cuando tiene demasiada extensión aportando elementos básicos para el análisis de la cuestión.⁴²

Por último diremos que Rousseau reconoce al Poder Legislativo como el sustento del Estado. Así lo señala en esta frase: “El principio de la vida política reside en la autoridad soberana. El poder legislativo es el corazón del Estado; el ejecutivo el cerebro, que lleva el movimiento a todas las partes. El cerebro puede paralizarse y la vida continuar, pero tan pronto como el corazón cesa en sus funciones, aquélla se extingue.”⁴³

Es entonces el Poder Legislativo el encargado de dotar de vida útil al Estado ya que forma parte de los principios del orden fundamental libre y democrático. La primacía del Poder Legislativo precisa una representación de intereses, representa una democracia dotada de capacidad legitimadora y de control, es decir políticamente limitada y vinculada. De ahí su poder soberano porque en él se manifiesta la representación del pueblo, quien elige a sus representantes para la toma de decisiones comunitarias en el seno del poder nacional.

⁴² Ibidem. p. 54. “El sistema simple es el mejor por el hecho mismo de ser simple. Pero cuando el poder ejecutivo no depende lo bastante del legislativo, es decir, cuando la relación del príncipe con el cuerpo soberano es mayor que la del cuerpo con el príncipe, es necesario remediar esta falta de proporción dividiendo el gobierno, de suerte que todas sus partes tengan igual autoridad sobre los súbditos y que la división las haga en conjunto menos fuertes contra el soberano.”

⁴³ Ibidem. p. 62.

A. Hamilton, J. Madison y J. Jay

Los llamados “federalistas” norteamericanos entre 1787 y 1788, publicaron en rotativos neoyorkinos bajo el seudónimo “Publio” una serie de escritos (aproximadamente 80 ensayos) en los que plasmaron sus ideas sobre el nuevo gobierno y a favor del proyecto de Constitución producto de la Convención de Filadelfia. Pocos son los ensayos que aporta a esta obra J. Jay, en su mayoría, se concentran en los otros autores. Sin embargo Jay logra elementos de análisis profundos con los que le conceden relevancia individual. J. Jay orienta la conformación del gobierno norteamericano hacia la Unión, cuestión fundamental para los norteamericanos de la época que se debatían entre el apoyo a la Confederación o la Unión.

Madison enuncia brevemente las máximas de Montesquieu sobre la conveniencia de la división de poderes para sustentar un régimen de libertades. El federalista norteamericano está consciente que la acumulación de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales en unas solas manos, ya sea un individuo o una asamblea constituye una tiranía.

Madison señala que ninguno de los tres poderes debe ejercer una influencia preponderante sobre los otros. Por tanto es necesario frenar eficazmente el poder que tiende a extenderse, sin embargo afirma que la tarea más difícil consiste en: “establecer medidas prácticas para que cada uno pueda defenderse contra las extralimitaciones de los otros”.⁴⁴ Al detallar los problemas que enfrentaron algunos estados de la confederación americana concluye con una afirmación interesante donde revela su gran preocupación para equilibrar

⁴⁴ MADISON J. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica. México, 2001. p. 210

eficazmente el poder, ya que la sola determinación de los límites constitucionales no es suficiente.⁴⁵

En uno de los escritos atribuidos a Hamilton o Madison se logra plantear una solución para mantener en la práctica la división necesaria del poder: “ideando la estructura interior del gobierno de tal modo que sean sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones mutuas los medios de conservarse.”⁴⁶ Sustentado en la colaboración, garantizando plena libertad e independencia, es como los distintos poderes podrán depender lo menos posible de los otros.

Se manifiesta que en el sistema federal el poder es otorgado por el pueblo a un solo gobierno y es éste mismo gobierno el que se divide para evitar usurpaciones. Esta doble división permite tener un control de los poderes y al mismo tiempo tener a cada uno autorregulado. Lo anterior se logra en base a un principio democrático elemental: el mandato de las mayorías. Este sistema permite, en un modelo republicano, una voluntad independiente que logra la inclusión de todos los grupos sociales. La libre representación garantiza los derechos civiles sin oprimir a las minorías debido a la diversificación de la sociedad.

Hegel

George Wilhelm Friedrich Hegel, (1770-1831). Muchas cosas se iniciaron con la vasta obra de Hegel, de un estilo profundo, sistemático, completo. Hegel

⁴⁵ Ibidem. p. 212. “La conclusión que mis observaciones me autorizan a deducir es que la sola determinación en un pergamino de los límites constitucionales de los varios departamentos no es suficiente salvaguardia contra las usurpaciones que conducen a la concentración tiránica de todos los poderes gubernamentales en las mismas manos.”

⁴⁶ Ibidem. p.219.

estudió a fondo y escribió sobre historia, filosofía y derecho, principalmente, tratando de extraer la verdadera sustancia de los temas que abordaba.

Es impresionante sus *Lecciones sobre la historia de la filosofía*, en el que detalla la historia del pensamiento filosófico a lo largo de la vida del hombre hasta los días en que terminó de escribirla. También hay que valorar profundamente su aportación a la vida académica, gran parte de su vida la dedicó a dar clases en distintas universidades. Sus cátedras en Jena desde 1805 y Heidelberg (Berlín) desde 1818 hasta su muerte en 1831 conformaron sus cuadernos de apuntes que hoy son clásicos del pensamiento.

El texto que revisaremos para nutrir esta parte del trabajo es *Filosofía del Derecho*, escrito hacia 1820 y con una breve pero bella introducción de Carlos Marx donde expone la parte filosófica del derecho. En esta obra encontramos lo que representó para Hegel los fundamentos filosóficos del Estado.⁴⁷

Explica el autor que la idea del Estado tiene una realidad inmediata que se expresa en la Constitución o Derecho político interno. Esta realidad del Estado es libertad concreta. Ante esta libertad de los individuos y frente a las esferas del derecho y del bienestar privado, el Estado es una necesidad externa; representa el poder superior al cual están subordinados y dependientes las leyes y los intereses de esas esferas. Señala: “más, por otra parte, es su fin inmanente y radica su fuerza en la unidad de su fin último universal y de los

⁴⁷ HEGEL, G.W.F., *Filosofía del Derecho*, Editorial Juan Pablos, México 2002. p. 210. “El Estado es la realidad de la idea ética; es el espíritu ético en cuanto voluntad patente, clara por sí misma, sustancial, que se piensa y se conoce, y que cumple lo que él sabe y cómo lo sabe. En lo ético, el Estado tiene su existencia inmediata; y en la conciencia de sí del individuo, en su conocer y actividad tiene su existencia mediata, y esta conciencia de sí, por medio de los sentimientos, tiene su libertad sustancial en él, como su esencia, fin y producto de su actividad”.

intereses particulares de los individuos, por el hecho de que ellos frente al Estado tienen deberes en cuanto tienen, a la vez, derechos”.⁴⁸

Para el complejo pensamiento de Hegel, la convicción política es patriotismo, certeza y voluntad que se reafirman y transforman en confianza como resultado de las instituciones del Estado. Esta confianza de actuar en libertad para los fines propios que a la vez son los fines del Estado, constituyen el organismo del Estado y su Constitución. Al entender la convicción como idea objetiva del Estado, la entendemos como organismo y dentro del organismo la división de poderes.⁴⁹

Una vez entendida la Constitución como expresión de la realidad inmediata del Estado, es necesario comprender que la Constitución “representa la organización del Estado y el proceso de su vida orgánica en referencia a sí”. La Constitución es racional, “presenta su actividad según la naturaleza del concepto, de modo que cada uno de los poderes es la totalidad, por el hecho de que cada uno contiene, activos en sí, los demás momentos y porque todos ellos, ya que expresan la distinción del concepto, permanecen meramente en su idealidad y constituyen sólo un todo individual.”⁵⁰ Acerca de la división de poderes enfatiza que representa algo tan importante que lo califica como la garantía de la libertad pública.⁵¹

⁴⁸ Ibidem. p. 214

⁴⁹ Ibidem. p. 218. “Este organismo es la evolución de la idea que procede hacia sus distinciones y la realidad objetiva de ellas. Los aspectos diferenciados a través de los cuales se produce continuamente lo universal, son los diversos poderes, sus tareas y actividades; esto es, que siendo determinados por la naturaleza del concepto, lo universal se produce necesariamente y estando presupuesta igualmente su producción se mantiene. Este organismo constituye la constitución política.”

⁵⁰ Ibidem. p. 227

⁵¹ Ibidem. p. 228. “De las teorías corrientes se debe destacar, la de la división necesaria de los poderes del Estado; posición de suma importancia, la cual, jurídicamente, esto es, si hubiese sido tomada en su real significado, podía ser considerada como la garantía de la libertad pública. Pero los que creen hablar con el

La división de poderes es también autonomía e interdependencia que origina equilibrio: “el principio de la división de los poderes implica el momento esencial de la diferencia de la racionalidad real; pero, tal como lo comprende el entendimiento abstracto se encuentra, por una parte, la falsa determinación de la autonomía absoluta de los poderes el uno frente al otro; y por otra, la parcialidad de concebir su relación recíproca como negación y mutua limitación”.⁵²

Cada poder se encuentra frente al otro en condiciones de igualdad que puede en algún momento representar temor por la capacidad de autolimitarse uno al otro, pero no siempre es malo. “Bajo este punto de vista tal principio se convierte en hostilidad y temor frente a cada poder y a lo que cada uno origine al otro, como contra un mal; con la resolución de oponerse a él y efectuar con esta oposición un equilibrio general, pero no una unidad viviente”.⁵³

La división de poderes es ante todo organización del Estado. En la concepción filosófica de Hegel este equilibrio es racional, “sólo la autodeterminación del concepto en sí, no otros fines y provechos, cualesquiera que sean, es lo que encierra la causa absoluta de la diferenciación de los poderes; y por ello, la organización del Estado es únicamente como racionalidad en sí y reflejo de la razón eterna”.⁵⁴ Al respetar la división de poderes como factor de unidad, el Estado garantiza su existencia ya que sometimiento entre poderes es ante todo unidad.⁵⁵

sentimiento y el entusiasmo, nada saben ni quieren saber de tal concepción, por que justamente en ella se encuentra el momento de la determinación racional”.

⁵² Ibidem. p. 227

⁵³ Ibidem. p. 228

⁵⁴ Ibidem p. 229

⁵⁵ Ibidem. p. 229. “Con la autonomía de los poderes -por ejemplo: del poder ejecutivo y del legislativo, como han sido designados-, se plantea de inmediato el problema de la destrucción del Estado, como en muchos

La mejor forma de gobierno para nuestro autor es la monarquía constitucional. En ella encuentra un factor real de gobierno y la culminación de la racionalidad.⁵⁶ Las otras formas de gobierno para Hegel no están aún suficientemente desarrolladas y solamente representa una diferencia del número de individuos que ejercen el poder.⁵⁷ El centro de la autoridad pública, el gobierno tiene que dejar a la libertad de los ciudadanos lo que no le es necesario para su determinación de organizar y de mantener la autoridad, tanto respecto a su seguridad interna como externa, y facilitar y proteger la libertad sagrada de los ciudadanos.

Tocqueville

Alexis de Tocqueville nació el 29 de julio de 1805 en París. Muy joven decidió viajar a los Estados Unidos de Norteamérica, desembarcando en Manhattan en 1831 para estudiar sobre la vida y la sociedad norteamericana. Escribió casi todo lo que vio, pero particularmente analizó las instituciones democráticas de esta nación y las condiciones de igualdad entre sus ciudadanos. La libertad representa el gran logro de las instituciones. Esta libertad acompañó al pueblo norteamericano desde su nacimiento, pues éste

casos ha podido comprobarse sobradamente, o, si el Estado ha logrado mantenerse esencialmente, la lucha por la cual un poder somete a sí al otro; de cuyo sometimiento se origina en primer término la unidad, de cualquier modo que sea calificada, y así se salva únicamente lo esencial: La existencia del Estado”.

⁵⁶ Ibidem. p. 229. “El Estado político se fracciona en tres diferencias substanciales: a) El poder legislativo en cuanto facultad de determinar y de instituir lo universal; b) El poder gubernativo, al que concierne la asunción bajo lo universal de las esferas particulares y de los casos singulares; c) El poder del soberano, que representa el poder de la subjetividad como última decisión de la voluntad-en el cual los distintos poderes se reúnen en una unidad individual que es la culminación y fundamento de la totalidad-, es decir, en la monarquía constitucional”.

⁵⁷ Ibidem. p. 229. “Esa división para la posición del mundo antiguo es la justa y verdadera; por que la diferenciación, en cuanto no se da en aquella unidad substancial aún no desarrollada en sí como despliegue absoluto, es fundamentalmente externa y se presenta más bien como diferencias en el número de aquellos en los cuales la unidad substancial debe ser inmanente. Estas formas, que de ese modo pertenecen a distintas totalidades son rebajadas como momentos en la monarquía constitucional; el monarca es uno; con el poder gubernativo intervienen los menos y con el legislativo la mayoría”.

siempre procuró sostenerla en todos los aspectos de su vida: gobierno, economía, religión, propiedad, comercio, etc.

La Democracia en América, editado por primera vez en francés en 1835 es producto de la observación y el gran talento de su autor para plasmar en texto las imágenes de lo cotidiano. Tocqueville era ante todo un sociólogo nato. Lo que emplearemos de su obra es lo relativo a la forma de gobierno norteamericana y su éxito para consolidar una nación poderosa. En esta obra, su autor considera que se refleja la semilla en la cual se concentran los esfuerzos para el nacimiento de una democracia estable.⁵⁸

Para el autor, el pueblo norteamericano rompió el mito de la soberanía popular que en la práctica la ejerce en todos los aspectos de su vida. Es un principio reconocido por las costumbres y proclamado por las leyes, a pesar de ser el principio de las colonias inglesas no llegó a dominar el gobierno de la sociedad. “La revolución norteamericana estalló. El dogma de la soberanía del pueblo salió de la columna y se apoderó del gobierno. Todas las clases sociales se comprometieron por su causa; se combatió y se triunfó en su nombre; llegó a ser la ley entre las leyes.”⁵⁹ Nace en su territorio conquistado la sociedad comunal, así llegaron a conquistar el poder para ellos, para el pueblo.

⁵⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. México 1996. p. 67. “Se podrían hacer varias objeciones importantes al estado social de los angloamericanos; pero hay una que domina todas las demás, es eminentemente democrático. Ha tenido este carácter desde el nacimiento de las colonias; lo tiene aún más en nuestros días. El germen mismo de la aristocracia no fue trasladado nunca a esa parte de la Unión. Nunca se pudieron asentar allí más que influencias intelectuales.”

⁵⁹ *Ibidem*. p. 75.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos está conferido en dos asambleas la Cámara de Senadores (integrada por 100 senadores) dos por cada estado y la de Representantes (435 representantes), con diferencia del período de duración en su encargo que en la Cámara de Representantes es de dos años y el Senado de cuatro años, ambos con posibilidad de reelección indefinida. El Senado de la República se renueva por tercios cada dos años. El Poder Ejecutivo es representado por el Presidente de la República y a su vez con un vicepresidente, electos por cuatro años con posibilidad de una reelección y el Poder Judicial estará confiado a una Corte Suprema y demás cortes inferiores. Su Poder Legislativo busca un equilibrio de poderes sin someter al Ejecutivo, en cambio lo vigila.⁶⁰

Alexis de Toqueville distingue en la constitución norteamericana a la más perfecta de todas las constituciones federales conocidas, que permite el desarrollo natural del gobierno democrático y la libertad de los habitantes. Al comparar el sistema constitucional de la nación americana con nuestro sistema político, considera que el sistema mexicano no pudo, por más que intentó, emular sus principios federativo y democrático de los norteamericanos, ya que ambos principios se invadieron con la forma de gobernar nuestro país, el cual a lo largo de su historia se vio arrastrado sin cesar de la anarquía al despotismo militar y viceversa.

⁶⁰ Ibidem. p. 128. “Es un axioma establecido en Europa que un rey constitucional no puede gobernar cuando la opinión de las Cámaras legislativas no concuerda con la suya. Se ha visto a varios presidentes de la República de los Estados Unidos perder el apoyo de la mayoría en el cuerpo legislativo, sin estar obligados a abandonar el poder, ni sin que por ello resultara para la sociedad un gran mal. He creído deber citar ese hecho para probar la independencia y la fuerza del poder ejecutivo. Basta reflexionar algunos instantes para ver en ello, por el contrario, la prueba de su impotencia. Un rey de Europa tiene necesidad de obtener el apoyo del cuerpo legislativo para desempeñar la tarea que la constitución le impone, porque esa tarea es inmensa. Un rey constitucional de Europa no es solamente el ejecutor de la ley: el cuidado de su ejecución le está tan completamente atribuido, que podría, si le fuera contraria, paralizar sus fuerzas. Tiene necesidad de Cámaras para hacer la ley; las Cámaras tienen necesidad de él para ejecutarla: son dos potencias que no pueden vivir la una sin la otra. El engranaje del gobierno se detiene en el momento en que hay desacuerdo entre ellas.”

1.2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO

Previo al análisis de la división de poderes en nuestro país, es importante señalar algunas consideraciones del tema. En un primer momento histórico, el ejercicio práctico del equilibrio de poder lo representó el Senado romano, como una formalidad para legitimar a los gobiernos de la época antigua. Siglos después, la institución parlamentaria marcó su origen en Inglaterra durante el siglo XIII con la imposición de la Carta Magna al Rey Juan en 1215. En la época moderna, el primer gran movimiento social exitoso contra el absolutismo y a favor de la independencia, se originó en los Estados Unidos de Norteamérica donde se promulgó la “Declaración de Virginia” el 7 de junio de 1776, aludiendo a los derechos del hombre y señalando la necesidad de la división de poderes.⁶¹

Los colonos norteamericanos sentaron las bases del Estado moderno para su territorio y de lo que para ellos debería ser un buen gobierno que otorgue a los ciudadanos libertad y seguridad. Este documento fue el fundamento para su posterior Constitución de 1787 que reflejó en su artículo primero los principios para expresar la voluntad del pueblo.⁶² La Constitución de los

⁶¹ Declaración de Virginia. “Que los poderes legislativo y ejecutivo del Estado deben estar separados y ser distintos del judicial; y que los miembros de los dos primeros deben ser alejados de la tentación de la opresión, sintiendo las cargas del pueblo y participando de ellas, deberán, en periodos prefijados, ser reducidos a la condición privada y retornar al cuerpo social del que procedían originariamente, y las vacantes deberán ser cubiertas por elecciones frecuentes, ciertas y regulares, en las que todos, o una parte, de los antiguos miembros podrán ser de nuevo elegibles, o inelegibles, según lo dispongan las leyes.”

⁶² Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Artículo 1. “Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una unión más perfecta de establecer la justicia, de asegurar la tranquilidad interior, de proveer a la defensa común, de acrecentar el bienestar general y de hacer durables para nosotros y para nuestra posteridad los beneficios de la libertad, hacemos, decretamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de Norteamérica.”

Estados Unidos de Norte América vendría a sentar las bases del sistema presidencial donde el Jefe de Estado es el representante del Poder Ejecutivo.

En Europa, los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, producto de la revolución, difundieron las ideas liberales y los derechos sociales enalteciendo el valor supremo de la soberanía popular, la cual radicaría en el pueblo y no en el Rey. Es decir, la base social y no la corona, decidiría sobre los asuntos públicos haciendo valer su carácter representativo otorgando su mandato a los titulares de los poderes públicos.

La Declaración de los Derechos Humanos de 1789, consagra la división de poderes al señalar en su artículo 16: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes, no tiene constitución”. De esta forma es como encontramos que se protege la libertad y la dignidad humana en un intento por lograr la justicia mediante la preservación de la legislación. Bajo estrictos principios de equidad y bien común, la aplicación de la norma encontrará su hipótesis general.

La Declaración reconoce los derechos naturales del hombre y a vivir en igualdad. La democracia será la forma de gobierno más idónea y en la que podrán representar al pueblo los gobernantes. La democracia es el principio que asegura la dignidad y la libertad de los hombres que pertenecen a un Estado. Un estado democrático con una constitución política como expresión de la voluntad general, es la estructura funcional de mando supremo de una comunidad política.

Estos antecedentes que pasaron a ser parte de las ideas universales llegaron a nuestro país en un momento en que la necesidad de libertad, igualdad y justicia se acrecentaba en hombres y mujeres, valientes e ilustres, que llevaron a la Nación a la insurgencia contra una representación colonial cuyo control social se basaba en el sometimiento y la explotación. La guerra de independencia estuvo inspirada en gran medida por los movimientos políticos y sociales que se presentaron en Europa y en los textos que de éstos se generaron.

México en busca de su independencia, fue forjando una historia constitucional distinta y con el paso de los años convocó a diversos Congresos Constituyentes apegados a momentos históricos particulares que conformaron la Constitución de 1917 que actualmente nos rige. El principio de la división de poderes se ha desarrollado plenamente en las constituciones anteriores a lo largo de la historia, resulta particularmente interesante observar el tratamiento jurídico que se le dio a este principio, durante el surgimiento de la vida independiente de la República y en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.

Suprema Junta Nacional Americana, 18 al 21 de agosto de 1811.

En plena lucha de independencia encabezada por Don Miguel Hidalgo y Costilla, los jefes insurgentes se reunieron en San Juan Zitácuaro, con el propósito de establecer un gobierno central encargado de gobernar a la Nueva España en nombre de Fernando VII. Don Ignacio López Rayón elaboró el documento *Elementos Constitucionales* que influyó en las ideas de Morelos y sirvió para la posterior elaboración de una Ley Fundamental.⁶³

⁶³ Véase: TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1983*, XII Edición, Porrúa. México 1983.

Quedó constituida la Suprema Junta Nacional Americana como el primer gobierno revolucionario organizado para conseguir el apoyo de los criollos y el reconocimiento de las naciones extranjeras. De acuerdo con este proyecto, el Poder Legislativo adopta un sistema Congresional, representativo, unicameral, integrado por cinco vocales nombrados por las representaciones de las Provincias quienes durarían cinco años en funciones.

Constitución de Cádiz de 1812.

La *Constitución Política de la Monarquía Española* fue promulgada el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre de ese mismo año. Integrada por 384 artículos, dotaba de un principio de división de poderes facultando a las Cortes junto con el rey para hacer las leyes. La aplicación de las leyes en las causas civiles y criminales pertenecía exclusivamente a los tribunales y se señalaba expresamente que ni las Cortes ni el Rey podían ejercer funciones judiciales. Los eclesiásticos y los militares continuaban gozando de su fuero.

Se estableció que las Cortes eran la reunión de los Diputados que representaban a la Nación y que por cada setenta mil almas de la población habrá un Diputado de Cortes. Para la elección de diputados se debían celebrar juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. De conformidad con dicha Constitución, los diputados se renovarían en su totalidad cada dos años y se reunirían en la capital del Reino una vez al año durante tres meses a partir de marzo.

La Constitución Española fue suspendida en 1813, porque los peninsulares de la Nueva España la rechazaron y querían volver al estado anterior. El 4 de

mayo de 1814, Fernando VII restauró el sistema absolutista desconociendo la Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, publicándose éste decreto en la Nueva España el 17 de septiembre del mismo año desapareciendo su vigencia. No fue sino hasta 1820 que el propio Fernando VII restableció la Constitución de Cádiz y se reinstalaron las seis diputaciones provinciales que las Cortes habían señalado para la región mexicana.

Congreso de Anáhuac, Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813.

Morelos instaló este Congreso y elaboró el documento denominado *Los Sentimientos de la Nación* donde se estableció la necesidad de instaurar un gobierno definitivo y representativo, comenzando por formar un Congreso integrado por representantes de las provincias.

El artículo primero hacía una hermosa y simple declaración de independencia “Que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones.” Antecedente de la futura Constitución, se plasmó en el documento que el pueblo ejercía la soberanía a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El artículo 5º del documento señalaba: “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.”

El artículo 6º. Sentenció, “Que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlo”. El 5 de agosto de

1814 se recibió en la Nueva España el decreto de Fernando Séptimo, mediante el cual abrogaba la Constitución de Cádiz de 1812, pero ya sus efectos jamás podrían dar marcha atrás en el anhelo de libertad de la Nueva España.

Constitución de Apatzingán, 22 de octubre de 1814.

Se publicó el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, integrada por 242 artículos denominada también “Constitución de Apatzingán”.⁶⁴ Se establecieron los derechos y obligaciones de los ciudadanos, se dividieron las autoridades en 3 poderes: el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. Se dispuso que el Poder Ejecutivo estaría compuesto por tres individuos nombrados por el mismo Congreso.

Dicha Constitución careció de vigencia efectiva, incluso no llegó a regir ni un solo día, ya que la fuerza de los independientes se había reducido notablemente. El artículo 11 estableció “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”. El principio de la división de poderes se estableció en el artículo 12, “Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no deben ejercerse, ni por una sola persona, ni por una sola corporación.”

⁶⁴ El preámbulo del Decreto señala: “El Supremo Congreso Mexicano deseoso de llenar las heroicas miras de la Nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera, y sustituir al despotismo de la monarquía de España un sistema de administración que reintegrando a la Nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia, y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas cosas los principios tan sencillos como luminosos en que puedan solamente cimentarse una constitución justa y saludable”.

Plan de Iguala, 24 de febrero de 1821. Tratados de Córdoba, 24 de agosto de 1821. Junta Provisional Gubernativa, 28 de septiembre de 1821.

Agustín de Iturbide elaboró un plan de independencia tratando de establecer la monarquía constitucional moderada, representada por Fernando Séptimo y su dinastía, quien no aceptó. El virrey Juan O' Donojú reconoció el Plan de Iguala elaborado por Iturbide mediante el Tratado de Córdoba que ambos celebraron. Se estableció una *Junta Provisional de Gobierno* residiendo el Poder Legislativo en las Cortes. El 27 de septiembre de 1821, Iturbide entró en la Ciudad de México al frente del Ejército Trigarante consumando así la independencia, expidiéndose al día siguiente el Acta de Independencia y se instaló la Junta Provisional Gubernativa prevista en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba.

La Junta estuvo integrada por 38 personas de una reconocida presencia en la sociedad, iniciando un período de sesiones que finalizó el 25 de febrero de 1822 con el propósito fundamental de determinar las condiciones que habrían de considerarse para ser convocado y elegido el Congreso responsable de dar una Constitución al País.

El 17 de noviembre se publicó la convocatoria para la conformación de un Congreso Constituyente que tendría que llevar adelante esta tarea fundamental. Una vez electos sus integrantes bajo el sistema indirecto previsto en la convocatoria, el Congreso inició sus sesiones el 24 de febrero de 1822 y concluyó las mismas el 30 de octubre de ese mismo año, mientras esto ocurría, la Constitución de Cádiz de 1812 se siguió aplicando así como sus leyes en tanto se expedían las propias.

Instalación del Primer Congreso, 24 de febrero de 1822.

Se instaló un Congreso que se declaró soberano, ejercitando el Poder Legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el Poder Ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el Judiciario en los tribunales. Fue entonces que surgieron desavenencias entre el Congreso e Iturbide, quien obtuvo el apoyo para autoproclamarse Emperador con el título de Agustín I el 19 de mayo de 1822, coronado el 29 de junio del mismo año.

Iturbide disolvió el Congreso el 31 de octubre de 1822, estableciendo una Junta Nacional Instituyente que representaba al Poder Legislativo, integrada por algunos de los diputados del antiguo Congreso, la que aprobó el *Reglamento Político Provisional del Imperio* el 18 de diciembre de 1822.⁶⁵ Se estableció que el Poder Ejecutivo residía exclusivamente en el Emperador como Jefe Supremo del Estado.

El artículo 23 del citado Reglamento estableció el principio de la división de poderes para el Imperio que desconocía la Constitución española debido a que su contenido no era compatible con nuestras costumbres, intereses y circunstancias, señalando que “El sistema del Gobierno político del Imperio Mexicano, se compone de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación”.

⁶⁵ Este Reglamento estableció en su preámbulo: “Porque la Constitución Española es un código peculiar de la nación de que nos hemos emancipado; porque aun respecto de ella ha sido el origen y fundamento de las horribles turbulencias y agitaciones políticas en que de presente se halla envuelta; porque la experiencia ha demostrado que sus disposiciones en general son inadaptables a nuestros intereses y costumbres, y especialmente a nuestras circunstancias; y porque con tan sólidos fundamentos, el Emperador ha manifestado la urgentísima necesidad que tenemos de un reglamento propio para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado, mientras que se forma y sanciona la constitución política que ha de ser la base fundamental de nuestra felicidad y la suma de nuestros derechos sociales. La Junta Nacional Instituyente acuerda sustituir a la expresada Constitución española el reglamento político que sigue”.

Plan de Veracruz o Acta de Casa Mata, 6 de diciembre de 1822.

Antonio López de Santa Ana y Guadalupe Victoria, manifestaron que era necesario reinstalar el Congreso, se desconoció a Iturbide, quien dadas las circunstancias decretó la reinstalación del Congreso y presentó su abdicación. El 28 de mayo de 1823 fue presentado, como respuesta a la convocatoria del Congreso, el *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, mismo que no fue discutido pero que influyó en la Constitución de 1824. El Plan fue aprobado a principios de 1823 por los Jefes Insurgentes Vicente Guerrero y Nicolás Bravo.

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 31 de enero de 1824.

El nuevo Congreso se instaló solemnemente el 7 de noviembre de 1823 y presentó el 20 de noviembre de ese mismo año el Acta Constitucional como un documento previo a la Constitución y que aseguraba el sistema federal. El documento fue aprobado el 31 de enero de 1824 con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, continuando las sesiones para la elaboración de la Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos que posteriormente, el 4 de octubre de 1824, sería publicada por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Primera Constitución, 4 de octubre de 1824.

Como se señala anteriormente, el Congreso Constituyente inició sus sesiones el 7 de noviembre de 1823, emprendiendo la difícil tarea de establecer una Constitución que pudiera asegurar la independencia nacional y el gobierno de los extensos territorios que habían estado sujetos a la dominación española.

Un año mas tarde el 4 de octubre de 1824 aprobó y promulgó la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.⁶⁶

Esta Constitución estaba integrada por 171 artículos. Considerada como la primera del México independiente instauró la república representativa popular federal, compuesta por 19 estados y 4 territorios. Dividió el supremo poder de la federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Ejecutivo se depositaría en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y también estableció la figura del Vicepresidente, electos cada cuatro años. Determinó un Congreso General bicameral que sesionarían del 1o. de enero al 15 de abril. El Congreso se dividió en una Cámara de Diputados elegidos en su totalidad cada dos años y una Cámara de Senadores elegidos dos de cada Estado, renovados por mitad cada dos años.

Especialmente en los artículos 1, 4, 6 y 7, se va delineando el proyecto de nación que se buscaba al iniciar nuestra vida independiente y se define nuestra forma de gobierno y con ella su de división de poderes, que a partir de entonces, acompañaría nuestras Constituciones oficialmente reconocidas. Sus principios para la forma de gobierno fueron manifestados ya como nación independiente.⁶⁷

⁶⁶ El preámbulo de esta Constitución sentenciaba: “En el nombre de Dios todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad. El Congreso general constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes, para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad, y promover su prosperidad y gloria, decreta la siguiente Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”.

⁶⁷ Artículo 1.- “La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia”.

Artículo 4.- “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.

Artículo 6.- “Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.”

Gobierno Conservador. Las siete Leyes Constitucionales de 1836.

Las *Bases para la Nueva Constitución* expedidas por el Congreso Constituyente el 23 de octubre de 1835 instauran el régimen centralista encabezado por el partido conservador, contrario al espíritu liberal afín al federalismo. El 15 de diciembre de 1835 fue promulgada la primera Ley Constitucional, y las seis leyes restantes que establecieron el centralismo conservador, fueron promulgadas el 30 de diciembre de 1836. Aún en las Siete Leyes Constitucionales del gobierno conservador se privilegia y reconoce la división de poderes en la conformación del Supremo Poder Nacional.⁶⁸

Se estableció un Congreso General bicameral consagrado en la Tercera Ley Constitucional.⁶⁹ Llama la atención la conformación del Supremo Poder Conservador, constituido para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones. Quedó establecido en el artículo primero de la segunda ley: “Habrá un Supremo Poder que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años”. Sus miembros rendirán protesta ante el Congreso General y de sus actos sólo serán responsables “ante Dios y a la opinión pública”.

Artículo 7.- “Se deposita el poder legislativo de la federación en un Congreso general. Este se divide en dos Cámaras, una de diputados, y otra de senadores.”

⁶⁸ Tercera Ley, artículo 1.- “El ejercicio del Poder Legislativo, se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras”.

Cuarta Ley, artículo 1.- “El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un Supremo Magistrado, que se denominará Presidente de la República: durará ocho años, y se elegirá de la manera siguiente.”

Quinta ley, artículo 1.- “El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia.”

⁶⁹ En el preámbulo de las siete leyes se estableció: “En el nombre de Dios Todopoderoso, trino y uno, por quien los hombres están destinados a formar sociedades y se conservan las que forman; los representantes de la Nación mexicana, delegados por ella para constituir la del modo que entiendan ser más conducente a su felicidad, reunidos al efecto en Congreso general, han venido en declarar y declaran las siguientes”.

Bases Orgánicas de la República Mexicana, 14 de junio de 1843.

En 1843 se expidieron las *Bases Orgánicas de la República Mexicana*.⁷⁰ En este documento se ratifica que la nación mexicana es independiente, libre y soberana, y adopta para su gobierno la forma de República representativa popular. Divide el ejercicio de los poderes públicos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Contempla para el Poder Legislativo dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, pertenecientes a un Congreso General.

Acta Constitutiva y de Reformas, 21 de mayo de 1847.

En 1847 se expidió el Acta Constitutiva y de Reformas, estableciendo nuevamente el sistema federal. Entró en vigor nuevamente la Constitución de 1824, que junto con el Acta Constitutiva conformaron la Ley Fundamental de la Nación. El decreto evidenció la compleja situación política por la que atravesaba la nación, haciendo necesario promulgar reformas profundas a la Constitución.⁷¹

El Acta de Reformas establecía básicamente que los estados que componen la unión mexicana, han recobrado la independencia y soberanía que para su

⁷⁰ “Antonio López de Santa Anna, Benemérito de la Patria, General de División y Presidente Provisional de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que la Honorable Junta Nacional Legislativa, instituida conforme a los supremos decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, ha acordado, y yo sancionado con arreglo a los mismos decretos, las siguientes Bases de la organización política de la República Mexicana”.

⁷¹ “En nombre de Dios, Creador y Conservador de las sociedades, el congreso extraordinario constituyente, considerando: Que los Estados Unidos Mexicanos, por un acto espontáneo de su propia e individual soberanía, y para consolidar su independencia, afianzar su libertad, proveer a la defensa común, establecer la paz y procurar el bien, se confederaron en 1823, y constituyeron después en 1824 un sistema político de unión para su gobierno general, bajo la forma de República popular representativa, y sobre la preexistente base de su natural y recíproca independencia; Que ese mismo principio constitutivo de la unión federal, ni ha podido ser contrariado por una fuerza superior, ni ha podido ni puede ser alterado por una nueva Constitución; y que para más consolidarle y hacerle efectivo, son urgentes las reformas que la experiencia ha demostrado ser necesarias en la Constitución de 1824, ha venido en declarar y decretar, y en uso de sus amplios poderes, declara y decreta.”

administración interior se reservaron en la Constitución y que dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez el modo de ser político del pueblo de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, que el Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionados el 31 de enero y 4 de octubre de 1824, formaban la única Constitución Política de la República.

Por tanto, se expuso que en ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la división, tanto de los poderes generales, como de los Estados. Sin embargo, perdió su vigencia, ya que de 1853 a 1855 existió el gobierno dictatorial de Santa Ana. En 1855 se inició un movimiento reformista encabezado por el Gral. Juan Álvarez y el Gral. Ignacio Comonfort. La revolución de Ayutla se impuso y derribó a la dictadura.

Segunda Constitución, febrero de 1857.

El nuevo gobierno liberal, encabezado por Ignacio Comonfort entonces Presidente de México, promulga la Constitución Política el 12 de febrero de 1857.⁷² Integrada por 128 artículos, esta Constitución, estableció un Congreso Federal Unicameral, ya que al Senado, en teoría, se le consideró como un cuerpo aristocrático.

⁷² “Ignacio Comonfort, Presidente sustituto de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que el Congreso extraordinario constituyente ha decretado lo que sigue: En el nombre de Dios y con la autoridad del Pueblo Mexicano. Los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y Territorios que componen la República de México, llamados por el plan proclamado en Ayutla el 1º. de marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, y por la convocatoria expedida el 17 de octubre de 1855, para constituir a la Nación bajo la forma de república democrática, representativa, popular poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con su alto encargo decretando la siguiente: Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.”

Se privilegió el principio de la división de poderes al establecer que el Supremo Poder de la Federación se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Así como también se ratificó la voluntad del pueblo mexicano para constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación.

Dicha Constitución no estuvo en vigencia durante un prolongado período debido a la Guerra de Tres Años entre liberales y conservadores. Finalmente se impone el grupo liberal encabezado por el Presidente Benito Juárez que instaló el gobierno constitucional en Veracruz en mayo de 1858 y pudo instaurar el programa de la reforma. El 11 de enero de 1861, tres años antes de que Zuloaga había desconocido a Comonfort, Benito Juárez entró triunfante a la capital concluyendo la etapa conocida como la guerra de los Tres Años.

Un capítulo posterior de la historia que interrumpió nuevamente la Constitución de 1857 fue el relativo al Segundo Imperio en 1865. El emperador Maximiliano de Hamburgo fue fusilado en 1867 cuando Juárez, después de peregrinar de 1862 a 1867 en su carruaje negro y la República a cuestas, logra con el apoyo de sus fuerzas aliadas liberales volver a derrotar en Querétaro a sus adversarios tradicionales asociados con el Ejército Francés y el Archiduque Maximiliano de Austria.

El presidente Sebastián Lerdo de Tejada, a través de una reforma en 1874 a la Constitución de 1857 introdujo nuevamente el bicameralismo reinstalando el Senado, con el propósito de debilitar al Congreso y contener sus impulsos, regresando en gran parte a la Constitución de 1824.

Gobierno de Porfirio Díaz, 1876-1911.

El general Porfirio Díaz es elegido Presidente de la República en 1876, pero su régimen abarcó hasta 1911. Más de treinta años en el poder, con un paréntesis de 4 años en que ejerció la presidencia Manuel González. El General Díaz con el apoyo de sus representantes incondicionales en el Congreso logró reformar la Constitución para permitir la reelección. Durante esta época, el Ejecutivo concentró todas las atribuciones de los diversos órganos, quedando a su disposición el Congreso. Díaz ejerció el poder absoluto, lo cual condujo a la revolución que inició en 1910.

Tercera Constitución, 1917 (vigente).

Los grupos revolucionarios concurren al llamado del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza para la instalación del Congreso Constituyente en la Cd. de Querétaro, el cual elaboraría una nueva Constitución. El 1o. de diciembre de 1916, Carranza, en su calidad de encargado del Poder Ejecutivo de la Unión interviene en el Congreso Constituyente para exponer su proyecto de Constitución. En relación con la división de poderes señaló la necesidad de poner límites al poder para garantizar la estabilidad de la República.⁷³

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es nuestra Constitución vigente y nos rige como

⁷³ Palabras Pronunciadas por Don Venustiano Carranza en la sesión inaugural celebrada en el Teatro Iturbide. Diario de los Debates del Congreso Constituyente del 1º. de diciembre de 1916. “La división de las ramas del poder público obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la república.”

nación. Esta Constitución, la primera producto de una revolución en el siglo XX, establece criterios fundamentales para un nuevo orden social. Destaca en ella lo dispuesto por el artículo 3° que otorga a la educación el carácter de laica y gratuita. El artículo 27 regula la propiedad de la tierra e impide los latifundios, establece la propiedad ejidal y comunal de la tierra y permite la propiedad privada. El artículo 123 regula el derecho al trabajo y las relaciones laborales. La separación del Estado y las Iglesias se define en el artículo 130.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la teoría de la división de poderes en su Artículo 49, de este artículo se desprende, que nuestro país vive en un sistema de coordinación de funciones.⁷⁴ Los artículos correspondientes a cada uno de los Poderes son el 50 para el Poder legislativo, 80 para el Ejecutivo y 94 para el Poder Judicial, rescatando en su redacción final, un referente importante de la historia que hemos expuesto en este trabajo.⁷⁵

Nuestra Constitución, según su contenido, se integra de dos partes, dogmática y orgánica. La primera trata sobre los derechos fundamentales del hombre, se

⁷⁴ “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 por el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

⁷⁵ Artículo 50; Poder Legislativo:

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

Artículo 80 del Poder Ejecutivo:

“Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Artículo 94 del Poder Judicial:

“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal”.

designan como garantías individuales, es decir los derechos que reconocen a los individuos, libertad, igualdad, propiedad, seguridad jurídica, y la garantía de hacer valer estos derechos. La orgánica se encarga de la organización de las funciones encaminadas a ejercer el poder político de un Estado, y mediante el cual establece los poderes del mismo, que en nuestra Carta Magna son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Contiene nueve Títulos que establecen las disposiciones que dan forma a la misma⁷⁶. La Constitución de 1917 incorporó derechos sociales, como el derecho a la educación, a la tierra y al trabajo. Promotora de las libertades individuales, fue la culminación del proyecto de la revolución mexicana donde se inició una nueva etapa en la vida del país. La revolución buscó conformar un proyecto de nación que reflejó su espíritu en la Constitución firmada en el ahora llamado “Teatro de la República” en Querétaro, misma que ha sufrido un enorme desgaste y una considerable deformación a raíz de sus múltiples reformas.⁷⁷

⁷⁶ Título Primero: Trata de temas relacionados con las garantías individuales, la nacionalidad y ciudadanía mexicana y el régimen de los extranjeros en nuestro país.

Título Segundo: Se refiere a la soberanía nacional y la forma de gobierno, así como a las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional.

Título Tercero: Alude al principio de la división de poderes y a la estructura e integración de los Poderes de la Unión.

Título Cuarto: Establece los casos en que los servidores públicos incurrir en responsabilidad, así como las sanciones a las que se hacen acreedores.

Título Quinto: Hace referencia a todo lo que concierne a los Estados de la Federación y al Distrito Federal.

Título Sexto: Contiene las consideraciones relativas al trabajo y a la previsión social.

Título Séptimo: Menciona las prevenciones generales.

Título Octavo: Establece el proceso para reformar la Constitución.

Título Noveno: Alude a la inviolabilidad de la Constitución.

⁷⁷ De 1917 a septiembre de 2004 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sufrido 427 reformas (Fuente: Documentación Legislativa de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. www.cddhcu.gob.mx). En tal virtud, considero conveniente realizar una revisión integral a la constitución a raíz de un pacto fundacional pacífico que nos ayude a fortalecer el proceso de transición política que hemos iniciado.

Jorge Carpizo explica el origen revolucionario de la Constitución ya que asegura que una Constitución es producto de una revolución que plasma ideario y proyecto de nación en una Ley suprema.⁷⁸ El jurista mexicano, en su libro *La Constitución Mexicana de 1917*, afirma que la teoría de las decisiones fundamentales de un orden jurídico se debe a Carlos Schmitt. Señala que para el tratadista alemán, “una constitución son las decisiones conscientes que la unidad política se da a sí misma. Estas decisiones son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política, y sobre ellas descansan todas las demás normas del orden jurídico”.⁷⁹

En esta misma obra, su autor manifiesta que las decisiones fundamentales, son los principios rectores del orden jurídico y son la esencia misma de ese derecho. Si algunos de ellos falta, ese derecho se quiebra, para convertirse en otro. En cambio, si alguna otra norma es suprimida, ese orden jurídico no se altera ni se modifica esencialmente.⁸⁰

Nuestra Carta Magna por las necesidades políticas apremiantes de la época, y por el equilibrio de fuerzas de ese entonces, delineó un Poder Ejecutivo fuerte

⁷⁸ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. UNAM México 1980. p. 43. “Existe un vínculo cercano entre los conceptos Constitución y Revolución por lo frecuente que la primera nace, brota y aflora de la segunda noción. Es decir, el deber ser nace del ser, ahonda raíces y se nutre del ser. Una revolución se plasma en un ideario que se trata de consignar en una Constitución, y la Revolución al vencer, convierte su pensamiento en un sistema normativo, en una nueva idea de Derecho.”

⁷⁹ CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Editorial Porrúa. 12ª. Edición. México 2000. p.119. “Estas decisiones no pueden ser reformadas por el Congreso o Parlamento, sino únicamente por la voluntad directa del pueblo. La constitución integrada por las decisiones fundamentales, en conjunto, no puede ser tocada por los poderes estatales; pero esto no significa que para la defensa de la Constitución, o para enfrentar una situación de emergencia, no se puedan suspender determinados derechos, como sería el caso de los derechos fundamentales, cuando temporalmente se les pone fuera de vigor”.

⁸⁰ Ibidem. pp. 121-122. “Las decisiones fundamentales no son universales, sino están determinadas por la historia y la realidad sociopolítica de cada comunidad. Las decisiones fundamentales son principios que se han logrado a través de luchas. Son parte de la historia del hombre y de su anhelo de libertad”.

y dotado de amplias facultades, lo que ha motivado en el transcurso de su vigencia un gran número de reformas para adaptarse a la época actual de integración y competencia. Las reformas hechas a la Constitución le han otorgado nuevas facultades al Congreso y con las necesidades actuales la han modernizado. Al día de hoy en el inicio del siglo XXI, presenciamos el debate sobre la conveniencia de un nuevo Congreso Constituyente o una reforma integral a la misma.

En este sentido se estudió una posición partidaria de una nueva constitución, de diversas existentes, como es la propuesta política de Porfirio Muñoz Ledo “Nueva República”, que como eje central propone la elaboración y adopción de una Nueva Constitución Política de la República, que “culmine y concrete la transición emprendida e inaugure un tiempo nuevo en la historia de México”.⁸¹ Como se aprecia, se desprende que un régimen que enfrenta una transición política requiere un nuevo pacto fundamental expresado en su Constitución Política.

Considero que sería conveniente la propuesta de revisión integral a la Constitución para establecer los postulados del proyecto nacional de cara al siglo XXI como instrumento para fortalecer la democracia y confirmar la soberanía. Necesitamos un nuevo orden institucional que emane de una Carta Magna sólida y estable que refleje un acuerdo nacional de todos los sectores de la sociedad y propicie el desarrollo de nuestra nación.

⁸¹ MUÑOZ Ledo, Porfirio. Discurso pronunciado al presentar la propuesta política “Nueva República”. México, D.F. 11 de marzo de 1999. Se recomienda revisar del mismo autor la ponencia “Por una Nueva Constitución” presentada en el seminario “Hacia una Nueva Constitucionalidad” en el Auditorio “Héctor Fix Zamudio” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 2 de febrero de 1999. Publicada por el Grupo Parlamentario del PRD de la LVII Legislatura.

1.3.- SISTEMAS PRESIDENCIAL, PARLAMENTARIO Y SEMIPRESIDENCIAL.

La ciencia política establece que la división de poderes derivó en dos formas de gobierno específicas: presidencial y parlamentaria. El régimen presidencial como lo describe Maurice Duverger “se desarrolló en los Estados Unidos sobre la base de la Constitución de 1787”. Señala que el sistema político de los Estados Unidos constituye el régimen presidencial clásico.⁸²

El régimen presidencial es una creación de los federalistas estadounidenses que no aceptaron la tesis europea de que el Legislativo era una garantía contra el despotismo y por el contrario, consideraron que el gobierno sólo podría ser eficaz si se concentraba en el Poder Ejecutivo y se dividía los poderes del Estado. Si bien el esquema que surgió coloca al Ejecutivo en un lugar predominante, esto no equivalió a la subordinación del Congreso.

En los sistemas presidenciales el Presidente no puede disolver el Parlamento, ni el Parlamento puede derrotar al Presidente, existe un equilibrio entre ambos. El Presidente puede ejercer influencia en el Congreso a través de su partido, que para el caso de Estados Unidos aplica un sistema bipartidista, pero este medio de presión resultaría poco eficaz si el Presidente no tiene

⁸² DUVERGER, Maurice *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel 5ª. Edición Española. Barcelona 1970. pp. 210, 211. Establece para este sistema tres diferencias esenciales: 1) “El Ejecutivo no está dividido en dos elementos separados, Jefe de Estado y Gabinete, que a su vez está bajo la autoridad del Jefe de Gobierno. El Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y ejerce efectivamente sus poderes. Los ministros no tienen autoridad política propia.” 2) “El Jefe único del Estado es elegido por toda la nación, por medio del sufragio universal directo. En el caso de Estados Unidos por voto indirecto a través de “electores presidenciales” que eligen los ciudadanos”. 3) El Presidente y el Parlamento son independientes uno de otro, de una manera más rigurosa.”

mayoría de su partido en el Congreso o si su partido no se adhiere a la disciplina de voto.

El parlamentarismo, surgido en Inglaterra y más tarde perfeccionado en Francia, hace descansar en el Poder Legislativo el peso del Estado y aun el del gobierno porque considera, como la tradición política liberal, que la voluntad popular encarna en las Cámaras de Representantes. En el régimen parlamentario clásico el Jefe de Estado es un Rey, Emperador o Presidente de la República. El Gobierno está representado por un ministerio o gabinete emanado del parlamento. Al frente de este órgano colegiado existe un Jefe de Gobierno, Primer Ministro o Canciller.⁸³

Los sistemas parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano, por tanto no permiten una separación del poder. Ejecutivo y Legislativo se comparten y los gobiernos deben ser designados, apoyados o destituidos por el Parlamento. El problema común a todos los parlamentos del mundo es el de sistema de partidos; los partidos políticos adecuados para el parlamentarismo son aquellos que se mantienen unidos en el apoyo del gobierno que han designado.

La principal característica del sistema parlamentario radica en que se separan el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno. Por otro lado, este último, así como su gabinete son miembros del Parlamento o, en el menor de los casos, dependen de la mayoría en el Poder Legislativo. Esto significa, entre otras

⁸³ DUVERGER Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel 5ª. Edición Española. Barcelona 1970. p. 198 “ Se llama parlamentario a un régimen en el cual el Gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales el Gabinete o Gobierno, en el más estricto sentido de la palabra es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo”.

cosas, que el gobierno es responsable ante el Parlamento el cual puede obligarlo a dimitir cuando no sea de su confianza, constituyendo un elemento esencial del régimen parlamentario. Por tanto la existencia del gobierno depende del tácito consentimiento de la mayoría parlamentaria.

Una fórmula política que se encuentra entre el presidencialismo y el parlamentarismo se le denomina semipresidencialismo porque se divide en dos al presidencialismo con una autoridad dual. El ejemplo clásico de este sistema es Francia, con su Presidente de la República electo popularmente y su primer ministro designado por la mayoría parlamentaria.

El sistema semipresidencial funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo. La característica de cualquier semipresidencialismo debe tener una estructura de autoridad dual, un Presidente que es el Jefe de Estado, y un Primer Ministro, que encabeza al gobierno.

En el régimen semipresidencial el Jefe de Estado es electo por sufragio universal y según Duverger “generalmente tiene más prerrogativas jurídicas mayores a las de un Jefe de Estado parlamentario”. El Gabinete es responsable políticamente ante el Parlamento y éste puede obligar al Jefe de Gobierno a dimitir mediante un voto de no confianza, con todos sus ministros, pero también el Ejecutivo tiene el derecho de disolver el Parlamento lo que permite encontrar un punto de equilibrio.

Los ejemplos de régimen semipresidencial son: Francia desde 1962, la Austria de la posguerra, la Alemania de Weimar y Finlandia con algunas particularidades. Las fórmulas en cuestión, bosquejan una escala de acuerdos para compartir el poder que debilita las ideas convencionales sobre los sistemas parlamentarios. Estos han adquirido características propias de acuerdo al país que se trate.

Estudiar las relaciones de los Poderes en el sistema político mexicano y sus antecedentes históricos, obliga al análisis de nuestro sistema de gobierno: el presidencial. La historia de México refleja el predominio del Ejecutivo sobre los otros poderes como un hecho establecido en el ejercicio del poder. Las páginas de la historia del siglo XX revelan el fortalecimiento del sistema presidencial para convertirlo en una práctica viciosa de nuestro sistema político: el presidencialismo mexicano.⁸⁴

Una revisión detenida de las atribuciones de cada poder y las prácticas políticas del sistema revela que el Legislativo tiene más facultades y, por ende, más capacidad de control sobre el Ejecutivo de lo que se supone. Las limitaciones no derivan tanto de las atribuciones Constitucionales sino del predominio de un partido político hegemónico durante 71 años, hasta el año 2000 en la Presidencia de la República y en el Congreso.

Las condiciones históricas hicieron posible que México adoptara el sistema presidencial. Las reglas no escritas del sistema político mexicano, convirtieron

⁸⁴ DUVERGER Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel 5ª. Edición Española. Barcelona 1970. p. 213 “El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente”.

al Presidente de la República en un "monarca" con características propias, empleando a la Constitución como una forma legal para el ejercicio absoluto del poder, empleando sus propias facultades heredadas y aumentadas a su propio estilo de gobernar, lo que Jorge Carpizo denominó facultades "metaconstitucionales".⁸⁵

Por tanto, no ha sido la única fuente de inspiración para otros modelos ni en particular para el caso mexicano. Además de la Constitución estadounidense, la de Cádiz (1812) ejerció una enorme influencia en el presidencialismo en México, pero también y acaso más determinante, fueron las circunstancias históricas del siglo XIX.

Si bien es cierto que la Constitución de 1917 tiene su origen inmediato en la Revolución de 1910, lo cierto es que las atribuciones que ella asignó a cada uno de los poderes respondieron en gran parte al largo proceso histórico que cubre el siglo XIX. Al margen de las particularidades de cada etapa en ese siglo, lo que caracteriza al México de aquellos es la inestabilidad y los continuos ensayos no tanto para elaborar un programa económico como para crear un verdadero Estado que, al sobreponerse a los grupos y sectores sociales, pudiera finalmente crear la nación mexicana.

En esta batalla lo que en verdad preocupaba era la existencia de un poder central con la suficiente fuerza y autoridad que consiguiera imponer a todos una voluntad y dirección. Naturalmente, los poderes en que se dividiría el Estado fueron establecidos desde la Constitución de Apatzingán y ninguna

⁸⁵ Véase *El presidencialismo Mexicano* de Jorge Carpizo. Editorial Porrúa México, 1997.

otra posterior los eliminó como requisito de gobierno. Sin embargo, tampoco ninguna consiguió conquistar la autoridad necesaria.

Es por ello que tanto el Legislativo como el Ejecutivo existieron al margen de si los liberales o los conservadores triunfaban. Es decir, la creación de una autoridad central no exigió nunca la desaparición de algún poder. Lo curioso es que excepto la Carta Magna de 1857 el Ejecutivo siempre tuvo un notable predominio, lo cual revela que, desde el principio, se reconoció que la capacidad de gobernar se encontraba en ese poder y no en el Legislativo. La necesidad de impedir para siempre la existencia de un dictador, parte de cuyas justificaciones los constituyentes encontraron en el Ejecutivo, los llevó a fortalecer al Congreso.

La Constitución de 1917 no sólo recuperó la tradición jurídica del siglo anterior sino incluso las experiencias de Juárez y, en especial, del gobierno fuerte de Porfirio Díaz. Los nuevos constituyentes no vacilaron en diseñar un claro perfil presidencialista al régimen político. Esa Constitución, que expone las razones económicas y sociales del levantamiento armado, revela que sólo un Poder Ejecutivo fuerte sería capaz de realizar su ideal de mejoramiento social.

La experiencia histórica es la fuente del presidencialismo y no la influencia de los estadounidenses o el capricho de los constituyentes de 1917. Es por ello que los legisladores constituyentes de Querétaro disminuyeron, mas no eliminaron al Congreso su capacidad para influir, y en ciertos aspectos, controlar al Ejecutivo.

Contra la idea generalizada, el Congreso mexicano no carece de facultades para vigilar al Ejecutivo e incluso para influir en aspectos vitales del gobierno. El sistema presidencial es caracterizado por varios aspectos; entre los principales tenemos; el Jefe de Estado es electo popularmente para un período determinado; el Ejecutivo nombra o remueve a los miembros del gabinete y no requiere voto parlamentario salvo algunas excepciones, el titular del Poder Ejecutivo encabeza el gobierno y los asuntos internos de la nación, es decir representa al Estado y al Gobierno.

Estudiosos del tema como Juan Linz y Arturo Valenzuela han llegado a la conclusión de que el remedio en América Latina no es mejorar el presidencialismo, sino eliminarlo, y adoptar en su lugar una forma parlamentaria de gobierno. Este argumento es su tesis central del ensayo *Democracia Presidencial o Parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?*, contenido en el libro *La crisis del presidencialismo*, escrito en 1985 y que se ha vuelto un documento básico para el estudio de estos temas. En este ensayo se sostiene que la diferencia más importante entre los regímenes democráticos está en cómo se genera la autoridad del ejecutivo y en su responsabilidad.⁸⁶

El argumento de Linz es que el presidencialismo es probablemente menos capaz que el parlamentarismo de sostener regímenes democráticos estables, ya que los sistemas presidenciales son rígidos mientras que los parlamentarios son flexibles y por tanto menos expuestos al riesgo. Juan Linz afirma que ya

⁸⁶ LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo. *La crisis del presidencialismo*. Editorial Alianza, Madrid 1994 p.12. “En regímenes presidenciales basados en la doctrina norteamericana de separación de poderes, la autoridad del ejecutivo está generada por elecciones directas o indirectas, y no es responsable políticamente ante la legislatura. En los regímenes parlamentarios que se han ido desarrollando gradualmente en la Europa occidental, la legislatura es la que genera la autoridad del ejecutivo que, para sobrevivir políticamente, tiene que responder ante las mayorías legislativas.”

sea un sistema presidencial o uno parlamentario el sustento de cualquier régimen es el apoyo social.⁸⁷

Otros autores en la materia son Matthew Soberg Shugart y John M. Carey. Al analizar la cuestión de cuál de las dos democracias, la presidencial o la parlamentaria, es la mejor forma de gobierno representativo, señalaron que la mayoría de los eruditos eligieron la democracia parlamentaria como la mejor opción; sin embargo, los políticos en ejercicio lo están asimilando de una manera muy lenta, “si es que lo asimilan”.⁸⁸

Un estudio de estas obras arriba citadas es el que realiza Piero Meaglia, quien apunta que entre las formas de democracia o subespecies diversas del gobierno democrático, la forma presidencial, nacida en Estados Unidos y difundida principalmente en América Latina; la forma parlamentaria, arraigada en los países de la Europa occidental; y la forma semipresidencialista, cuyo modelo es la actual Quinta República Francesa, se establece como característica la relación que establecen entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.⁸⁹

⁸⁷ LINZ, Juan. *Los riesgos del presidencialismo*. Revista Crónica Legislativa. Año V, No. 7, febrero-marzo 1996. Cámara de Diputados LVI Legislatura. p.163. “Todos los regimenes concebidos de manera sensata deben, para poder mantenerse, depender del apoyo de la sociedad en general, de sus fuerzas, grupos e instituciones mas importantes. De ahí que dependan de un consenso público que reconoce como autoridad legítima sólo el poder que se adquiere a través de medios legales y democráticos. También dependen de la capacidad de sus dirigentes para gobernar, inspirar confianza, respetar los límites de su poder y alcanzar un grado adecuado de consenso.”

⁸⁸ MATTHEW Soberg Shugart/ John M. Carey. Revista Crónica Legislativa. Año V, Nueva Época, No. 11, oct.-nov. 1996. Cámara de Diputados LVI Legislatura. p. 145. “Para los partidarios del parlamentarismo, la mala noticia es que ningún sistema presidencial existente ha cambiado alguna vez al sistema parlamentario, mientras que sí se han dado algunos casos contrarios. Por consecuencia, lo que tenemos es una gran divergencia entre un consenso académico implícito y la práctica política presente”.

⁸⁹ MEAGLIA, Piero. *Presidencialismo, Parlamentarismo, Semipresidencialismo*. Ensayo contenido en Revista Este País, Número 62, mayo 1996. México p. 2. “Se distinguen con base en la diferente relación que se establece entre los poderes ejecutivo y legislativo, o sea, según el significado predominante de estos textos, entre gobierno y parlamento: en el sistema presidencial los dos poderes están divididos, es decir separados; en el parlamentario están unidos; en el semipresidencial en parte están divididos y en parte unidos.”

Al estudiar el sistema presidencial en México encontramos que depende en mucho del sistema de partidos que tiene nuestro país. Jorge Carpizo explica que el sistema de partido hegemónico que por décadas ocupó el poder presidencial en México facilitó el desequilibrio entre poderes.⁹⁰ El querer instaurar un sistema semipresidencial, o uno parlamentario para México, no implica un cambio hacia la democratización del sistema o una condición de gobernabilidad; antes debe pensarse en la historia, condiciones, circunstancias y necesidades de nuestro país.

Jorge Carpizo precisa, “el sistema parlamentario no es mejor ni más democrático, ni auxilia a conseguir un adecuado equilibrio entre los poderes, ni ayuda más a la gobernabilidad de un país que el presidencial”⁹¹ ya que estos sistemas funcionan con la misma Constitución en forma muy diferente, de acuerdo con el sistema de partidos y electoral existentes en cada país. El jurista se manifiesta a favor de un sistema presidencial de gobierno, más no un presidencialismo, en el ensayo que se analiza sintetiza sus razones y proposiciones para alcanzar el sistema presidencial renovado o reformado en el cual exista realmente un equilibrio de los órganos del poder.⁹²

⁹⁰ CARPIZO, Jorge en *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?* Diego Valadés/ José María Serna (coordinadores) UNAM, México 2000. p. 14. “En México, por décadas hemos conocido el sistema de un partido predominante o hegemónico, en el cual la abrumadora mayoría de los legisladores federales y locales pertenecían a ese partido del cual el presidente de la República es el jefe real. Este solo dato es más que suficiente para explicar entre nosotros la carencia de controles por parte del Poder legislativo respecto al Ejecutivo y el notorio desequilibrio entre ellos.”

⁹¹ Ibidem. p.41

⁹² Ibidem. p.41. “que los pesos y contrapesos constitucionales funcionen correctamente, y que el sistema de partidos y electoral fortalezcan al sistema político para que continúe nuestra evolución democrática y el tránsito a un sistema político que elimine vicios y errores de décadas que han tenido como consecuencia un régimen autoritario, con algunos elementos democráticos, cuyo eje y columna vertebral ha sido el presidente de la República”.

Enrique González Pedrero considera que no habría que desechar, a priori, la posibilidad de transitar hacia un sistema de gobierno más flexible y adecuado a la realidad latinoamericana, que para autores como Giovanni Sartori sería una forma de gobierno semipresidencial o, si se quiere, presidencial alternativo, introduciendo un dualismo en el Ejecutivo con un Jefe de Estado y un jefe de gobierno. Es decir, “introduciendo mecanismos que atemperarían el presidencialismo autoritario por medio del empleo de técnicas del régimen parlamentario.”⁹³

Al reflexionar sobre el presidencialismo y su inmovilismo en los conflictos entre poderes en América Latina, señala que se debe a la preponderancia presidencial debido a las enormes facultades que le conceden su dualidad como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, lo que orilla al conflicto con el Poder Legislativo, quien también posee legitimidad democrática al ser elegido popularmente.⁹⁴

La tesis de Diego Valadés gira en el sentido de un sistema presidencial renovado o reformado, y afirma que el caso mexicano debe concretarse en la transición de un sistema presidencial a otro sistema presidencial que consolide la democracia y reequilibre las relaciones de poder en nuestro país. Entre sus propuestas destaca el establecimiento de un Jefe de Gabinete⁹⁵ y propone

⁹³ GONZÁLEZ Pedrero, Enrique en *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?* Diego Valadés/ José María Serna (coordinadores). UNAM 2000. p.138.

⁹⁴ Ibidem. p.135. “Un sistema en el que el jefe del Ejecutivo posee atributos de jefe de Estado y representa a la nación, y como jefe de gobierno tiene facultades amplísimas y, de otra parte, un Poder Legislativo que también posee legitimidad democrática, pero donde es posible que la mayoría de los legisladores representen opciones políticas distintas a las del presidente es, para decir lo menos, un sistema en equilibrio difícil.”

⁹⁵ VALADÉS, Diego en *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?* Diego Valadés/ José María Serna (coordinadores). UNAM 2000. p.250. “Estoy convencido de que un sistema presidencial también puede hacerse más sensible a los reclamos de entendimiento político si, además de darle

además un periodo de cuatro años para diputados, senadores y presidente de la República.

El punto medular del debate recae en el Poder Legislativo. Finalmente cualquier reforma en un sistema de gobierno democrático inicia estableciendo el tipo de relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.⁹⁶ Teniendo lo anterior como principio de la discusión, el siguiente punto de referencia para el análisis sería determinar para qué país, cual es su historia, su sociedad, sus partidos políticos, su nivel de democracia, y entonces poder afirmar que se quiere un cambio de sistema para un nuevo gobierno.

El presidencialismo sigue ofreciendo posibilidades políticas para el liderazgo y la gobernabilidad, aun cuando sus efectos reales se encuentren en franca oposición con las expresiones de la sociedad civil, que exige nuevos espacios democráticos de participación que vayan más allá de los existentes. Disponer de espacios mínimos de instituciones y prácticas de gobierno es una condición básica, aunque no suficiente para desarrollar los procesos democráticos.

Si partimos de la necesidad de crear un régimen de gobierno, y se opta por el presidencial, debemos tener en cuenta la influencia individual que éste tendría, además si se combina con la eficiencia y la representatividad que se granjea a través del voto universal. Considerando no sólo los medios con que los gobiernos mismos trabajan, sino la manera en que los gobernados aceptan y

funciones específicas al gabinete y contar con un jefe del propio gabinete, ratificado por el Congreso, se permite que los procesos electorales se lleven a cabo con mayor frecuencia.”

⁹⁶ BOVERO, Miguel Angelo. *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*. UNAM. México, 2002. p. 19. “Los sistemas presidenciales y los parlamentarios, y también los sistemas semipresidenciales y semiparlamentarios, se distinguen entre ellos justamente con base en la naturaleza de la relación entre gobierno y parlamento”.

respetan las decisiones que el Jefe del Ejecutivo tome, el sistema presidencial se legitima a través del voto.

Eficiencia y representatividad dentro del sistema presidencialista tratan de hallar su máximo equilibrio posible. Pero los hechos, la condición misma de mantener un efectivo control político y social, terminan por empujar a las instancias ejecutivas a que comiencen por absorber de hecho o por la vía de las reformas, buena parte de las atribuciones anteriormente conferidas a otras instancias de poder.

En momentos de transición y globalización mundial, este punto se ha convertido en un asunto muy recurrente en cuanto al debate entre los partidarios y críticos del presidencialismo, dado que en el fondo se discute una supuesta homogeneidad dentro del Poder Ejecutivo, que permita una mayor coherencia para promover el desarrollo de las políticas públicas.

Aparentemente, el sistema presidencial en condiciones de correcto funcionamiento democrático proporciona una consistencia inmediata al ejercicio de gobierno; pero, como sabemos, en los hechos, los presidencialismos son menos flexibles que los modelos parlamentarios en caso de que se presenten crisis políticas. Es posible afirmar que salvo los Estados Unidos, los estados de mayor desarrollo económico, tecnológico, político del mundo, establecen formas de gobierno parlamentarias.

Quienes defienden el sistema presidencialista, como modelo de poder óptimo bajo márgenes definidos, consideran que este también puede desplegar una función positiva de arbitraje para dirimir controversias de carácter irresoluble

en presencia de sistemas políticos muy polarizados ideológicamente, o muy divididos en términos de número de fuerzas políticas concurrentes dentro de la misma administración. Los críticos del sistema presidencial opinan que este sistema de gobierno es muy susceptible para el desarrollo de prácticas “clientelares” y a su vez subordina la autonomía de los otros poderes y de los grupos sociales hacia el titular del Ejecutivo.

El cambio político en México ha sido gradual en parte debido a la organización del sistema político mexicano. Así, esto hace, a diferencia de otros países, que el gobierno no tome los tintes de autoritarismo que suelen observarse en los regímenes de América del Sur. La liberación política en el caso mexicano involucra una ampliación en los canales de participación política que van mucho más allá de las formas institucionales.

La Constitución y el sistema político mexicano, fueron diseñados para soportar un presidencialismo fuerte en la práctica. Sin embargo, la consolidación de los avances democráticos en nuestro país y la alternancia en el poder ofrecen posibilidades viables de perfeccionar nuestro sistema político, generar los cambios y nuevas alternativas al ejercicio del gobierno, acotando el poder y otorgándole al Congreso sus legítimas facultades para equilibrar y ofrecer una auténtica división de poderes.

En este sentido, planteo la conveniencia de aplicar reformas legales y políticas para reformar nuestro sistema presidencial, fortaleciendo al Congreso. Considero inconveniente para nuestro país avanzar hacia un sistema semipresidencial parecido al francés, con un Presidente de la República electo, que represente al Estado, garante de la unidad de las instituciones y de su

representación frente al exterior y un Jefe de Gabinete emanado de la mayoría en el Congreso y responsable ante éste, que represente al Gobierno.

Los cambios políticos previos que tiene que dar el país pueden canalizarse en el sentido de fortalecer nuestra democracia, no en un cambio intempestivo en nuestro sistema de gobierno. Los partidos políticos distintos al PRI, han formado gobierno en Estados, Municipios y el Distrito Federal desde hace algunos años y a partir del año 2000 el PAN ganó la Presidencia de la República y ha empleado o formalizado alianzas que no alcanzan su madurez.

En el ámbito político se establecen nuevas reglas del juego, el pluripartidismo debe garantizar un desarrollo democrático que se caracterice por una nueva relación entre los poderes del Estado donde el Presidente de la República no debe tener ni ejercer más atribuciones que las que expresamente le confieren la constitución y las leyes. El papel del presidente “fuerte” no debe ser sinónimo de autoritarismo ni ejercicio de facultades ajenas al estado de derecho.

Es deseable establecer una presidencia republicana en donde el Poder Ejecutivo procure la corresponsabilidad respetuosa entre éste y el Poder Legislativo en la toma de decisiones de trascendencia; así como las reformas legales y en las actuaciones de ambos poderes buscando un mejor gobierno. El Ejecutivo debe apoyar las iniciativas del Poder Legislativo para fortalecer su independencia, garantizar el pluralismo político y sus facultades de supervisión y de control entre los órganos del Ejecutivo. Es decir, establecer un principio de corresponsabilidad en el ámbito político y económico construido a base de acuerdos que inspiren respeto y colaboración.

El país tiene la capacidad para enfrentar nuevos cambios. El agotamiento y disfuncionalidad crecientes del presidencialismo nos muestran que dicha capacidad de negociación para establecer el pacto social y político, además de los acuerdos dentro de la nueva clase gobernante, se han roto. Una manera de desterrar el sistema presidencialista es nuestra propuesta de fortalecer al Congreso de la Unión que aporta lo mejor de nuestra experiencia federalista y republicana. Estamos conscientes que para lograrlo se requiere el apoyo y consenso nacional de los ciudadanos y de las fuerzas políticas. De lo contrario, un cambio profundo en nuestro sistema político no se dará con posibilidades de éxito.

El momento político actual nos muestra señales que las posibilidades de un cambio hacia el semipresidencialismo se vuelve poco práctico debido al incremento y dispersión de los intereses de los actores políticos y sociales. El sistema presidencial mexicano, obligado por las circunstancias, se convertirá en la piedra angular del proceso de transición en la medida en que comparta, o no, las decisiones fundamentales del sistema con los otros poderes de la Unión y tener la posibilidad de llevar a cabo este gran proyecto nacional para instaurar un sistema equilibrado.

En cambio, habría que lograr un cambio institucional sólido sin desequilibrar la forma de gobierno. La Reforma del Estado permitiría con la participación de todos los sectores pactar la vida de la República para el siglo XXI. El camino que ha tomado la presidencia para convocar a este gran pacto puede no ser el adecuado para recomponer varias instancias básicas del sistema a efecto de revertir su creciente ingobernabilidad.

CAPÍTULO II

LA CÁMARA DE DIPUTADOS ANTE LA TRANSICIÓN POLÍTICA

2.1.- CAMBIO EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La organización y estructura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión reviste un carácter plural y actualmente esto se refleja principalmente en que no existe un partido político que tenga la mayoría absoluta. Lo anterior ha provocado la necesidad de reformas legales a la Ley Orgánica del Congreso General para determinar una nueva estructura acorde a las necesidades de la Cámara, instrumentando nuevas figuras en los órganos directivos de la Cámara para lograr su funcionamiento armónico a través de acuerdos que permitan instrumentar las decisiones colectivas.

El 11 de septiembre de 1813, el Siervo de la Nación, don José María Morelos y Pavón, expidió las primeras normas relativas al Gobierno Interior del Congreso Mexicano expresadas en un Reglamento con las disposiciones a que habían de sujetarse los trabajos del Congreso de Chilpancingo. A dicho reglamento le siguieron otros que normaron y condujeron el ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo Federal y que fueron aplicadas hasta finales del siglo XIX. El 1º de septiembre de 1898 entró en vigor un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, que con algunas reformas alcanzó su vigencia hasta el 1º de marzo de 1934 en que fue sustituido por otro, el cual es el que se encuentra en vigor hasta la fecha.

Tal reglamento y en virtud de algunas modificaciones dio lugar a la Ley Orgánica del Congreso General que fue aprobada en el mes de marzo de 1979 en el marco de la reforma política iniciada en 1977. Hacia 1999, en el mes de agosto, la Cámara de Diputados aprobó las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General, mismas que junto con el Senado, fueron aprobadas en septiembre de dicho año.

La organización y estructura del Congreso de la Unión reviste un carácter plural y actualmente se refleja en ambas Cámaras del Congreso de la Unión en las que no existe un partido político que tenga la mayoría absoluta, situación que ha provocado la necesidad de reformas legales a la Ley Orgánica del Congreso General llevadas a cabo al final de la LVII Legislatura, para determinar una nueva estructura acorde a las necesidades de la Cámara, instrumentando nuevas figuras en los órganos directivos de ambas Cámaras para lograr su funcionamiento armónico a través de acuerdos y consensos.

En el proceso legislativo, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en las últimas tres legislaturas ha presentado una mayor cantidad de iniciativas de Ley o decreto en comparación al Poder Ejecutivo, situación que no se observaba en legislaturas anteriores. La aprobación de dictámenes ahora se establece necesariamente a base de acuerdos. Incluso en las últimas dos legislaturas han quedado pendientes de aprobar iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo, situación que no se observaba en épocas anteriores. Como dato anecdótico, anteriormente las iniciativas del Ejecutivo traían también integrado el respectivo dictamen para su aprobación.

En la actualidad, las iniciativas provenientes del Ejecutivo se discuten con profundidad y se modifican en su contenido y en el mejor de los casos se aprueban a través del consenso entre todos los grupos parlamentarios, ejerciendo su poder de voto en las Cámaras.

Uno de los estudios sobre la evolución del régimen interno de la Cámara de Diputados corresponde a Luisa Béjar Algazi. En su ensayo *La Reforma Institucional del Poder legislativo en México*, señala que en la tarea de realizar una modificación integral del marco político-institucional del país a fin de asegurar la consolidación del cambio político, “la responsabilidad del Congreso de la Unión, órgano encargado de elaborar el marco jurídico para ordenar la práctica y la convivencia políticas, es mayor.”⁹⁷

La reforma a la Ley Orgánica del Congreso de 1999, representó un gran avance hacia la democratización interna del Congreso. La autora lo llama el “ajuste institucional” del Poder Legislativo mexicano, el cual se logra en 1997 a partir de la LVII Legislatura, el cual obliga a negociar con la coalición mayoritaria en la Cámara de Diputados, pues “la pérdida de posiciones del PRI en el Poder Legislativo crea finalmente las condiciones para la incorporación de modificaciones de fondo en su entramado institucional”.⁹⁸

Así en un esfuerzo por armonizar las iniciativas que buscaban reformar la reglamentación interna del Congreso para democratizar su funcionamiento, se logró la nueva Ley Orgánica que conforma distintos órganos de gobierno para

⁹⁷ BÉJAR Algazi, Luisa. Ensayo: “*La reforma institucional del Poder legislativo en México*” en *Democracia y Gobernabilidad*. Diego Valadés/Rodrigo Gutiérrez Rivas (coordinadores). UNAM, México 2001. p. 171.

⁹⁸ *Ibidem*. p. 181.

darle viabilidad a la conformación plural de la Cámara de Diputados. En este ordenamiento se crea la Mesa de Decanos para la instalación de cada nueva Legislatura; se redefine la Mesa Directiva que rige las actividades del Pleno; se crea la Junta de Coordinación Política para que en ella participen los coordinadores de los grupos parlamentarios, anteriormente se denominaba Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y que permite reflejar la pluralidad en la toma de decisiones; se crea la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que integra al Presidente de la Mesa Directiva y al Pleno de la Junta de Coordinación Política. Lo anterior constituye un esfuerzo por transformar la Cámara de Diputados ante la nueva realidad política.

La Ley Orgánica de 1999 creó y modificó los órganos de gobierno existentes hasta entonces al interior de la Cámara de Diputados. En ella hay avances innegables. Aunque no contempla todos los difíciles escenarios políticos que la pluralidad genera en el trabajo cotidiano del Congreso, sí establece condiciones apropiadas básicas para permitir el desarrollo del trabajo legislativo. La nueva normatividad del Congreso busca un equilibrio entre los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados.⁹⁹

Es decir permite resolver lo básico, pero al entrar a detalle, su Reglamento no camina a la par de la nueva legislación, por lo que es necesario actualizar urgentemente el Reglamento para el Gobierno Interior, el cual data

⁹⁹ Ibidem. p. 185. “El nuevo ordenamiento, busca apuntalar una estructura que equilibre el poder bajo el esquema de crear contrapesos, particularmente entre la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política. Con ello, se abre espacio para una figura preocupada por la unidad de todos los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión, como para otra, identificada con la pluralidad política propia de cualquier democracia contemporánea.”

originalmente del siglo XIX y no encaja plenamente con lo dispuesto por su norma superior.

2.1.1.-ÓRGANOS DE GOBIERNO, EL ORDEN INTERNO.

Mesa de Decanos.

Para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara en la primera sesión de cada nueva legislatura habrá una mesa de decanos, constituida por un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. Se integra por los diputados electos que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal. En caso de antigüedades iguales, la presidencia se establecerá a favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de legislaturas, y en su caso, a los de mayor edad.

El diputado que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos, quien rendirá la protesta constitucional a los diputados electos presentes. Una vez que se hayan rendido las protestas constitucionales, se procederá a la elección de la mesa directiva de la Cámara.

Mesa Directiva.

La elige el pleno y se integra con siete diputados, un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios que durarán en su encargo un año y pueden reelegirse. Es un órgano colegiado que adopta sus decisiones por consenso o, en su caso, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate el Presidente tiene voto de calidad. Los criterios para la integración de la mesa atienden a la trayectoria y comportamiento de los diputados que acrediten

prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de las asambleas.

La mesa directiva rige las actividades del pleno, conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno y, garantiza que en los trabajos legislativos prevalezcan las disposiciones legales. Observando los principios de imparcialidad y objetividad, asegura el adecuado desarrollo de las sesiones del pleno; interpreta de las normas de la Ley Orgánica y demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria; determina las sesiones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; formula y cumple el orden del día de las sesiones y determina las formas en que pueden adaptarse los debates, discusiones y deliberaciones.

Funciones del Presidente de la Mesa Directiva: Es el presidente del Congreso cuando sesionan las dos Cámaras conjuntamente; es el presidente de la Cámara de Diputados, expresa su unidad, garantiza el fuero constitucional de los Diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo. Preside la Comisión Permanente cuando le corresponde dirigirla a la Cámara de Diputados; es el presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; tiene la representación legal de la Cámara y la delega en la persona o personas que resulte necesario para todo tipo de asuntos. Conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros Poderes de la Unión, con los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal.

El Presidente de la Mesa Directiva tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria. Al dirigir las sesiones, velará por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los grupos parlamentarios y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara, hará prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo.

Junta de Coordinación Política.

Es la expresión de la pluralidad de la Cámara. Se integra con todos y cada uno de los coordinadores de cada grupo parlamentario y la preside, por la duración de la Legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta en la Cámara; de no ser así, por duración anual en orden descendiente. Es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente tiene.

Le corresponde impulsar los acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran votación en el pleno; presentar a la mesa directiva y al pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política; proponer al pleno la integración de las comisiones; asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

Como responsable de las decisiones administrativas presenta al pleno para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara. También está

encargado de designar delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su presidente.

Elabora y propone a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero. Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios. La Junta de Coordinación Política es el órgano de gobierno con las máximas atribuciones en materia administrativa y financiera.

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Es el órgano encargado de preparar y programar los trabajos que constitucionalmente corresponden al pleno tales como iniciativas, dictámenes, puntos de acuerdo, comunicaciones, pronunciamientos, entre otros trabajos legislativos. Está integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y presidida por el presidente de la mesa directiva. A las reuniones de la Conferencia podrán ser convocados los presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia. Adopta sus resoluciones por consenso y, en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios (tantos votos como el número de los integrantes).

Le corresponde establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión y las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones. Impulsar el trabajo de las comisiones y llevar al pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara. El secretario de la Conferencia será el Secretario General de la Cámara que asistirá a las reuniones con voz, pero sin voto, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos.

2.1.2.- COMISIONES Y COMITÉS, EL EQUILIBRIO POLÍTICO.

Comisiones

Las Comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. Se clasifican en ordinarias, especiales y de investigación. Las comisiones ordinarias se mantienen de legislatura a legislatura y tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional¹⁰⁰. El pleno podrá acordar la constitución de comisiones

¹⁰⁰ “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, tienen 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.”

especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán.

Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción. Las comisiones representan el espacio para la consulta, discusión y reflexión previo al turno de los dictámenes al Pleno.

Comités

Los Comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación. Los Centros de Estudios con los que cuenta la Cámara de Diputados, dependen de un Comité de Diputados quienes toman las decisiones sobre el trabajo que éstos desarrollarán a lo largo de la Legislatura. Actualmente existen los siguientes Centros de Estudios:

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Grupos Parlamentarios

El grupo parlamentario es el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. Se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

El coordinador expresa la voluntad del grupo parlamentario, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Los grupos parlamentarios representan la unión de los legisladores bajo un mismo partido político, sin que ello lo obligue a representar un criterio único.

2.1.3.- ÁREAS PARLAMENTARIAS Y ADMINISTRATIVAS

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

Derivado de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso se aprobó en abril de 2000. El Estatuto de Organización da cuerpo y sentido tanto a la nueva organización de la parte legislativa como de la administrativa, además de introducir el Servicio de Carrera para profesionalizar los servicios parlamentarios y administrativos y financieros.

Secretaría General

Según el artículo 48 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Secretaría General es el órgano coordinador y

supervisor de los servicios que prestan la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

La Secretaría General tiene las siguientes atribuciones: Fungir como secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara; coordinar y supervisar los trabajos de las secretarías de servicios, a efecto de que cumplan con sus atribuciones y observen las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia, e informar a ésta última de manera trimestral; formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera.

Secretaría de Servicios Parlamentarios

A la Secretaría de Servicios Parlamentarios le corresponde la prestación de los servicios: de asistencia a la presidencia de la Mesa Directiva, a la sesión, a las comisiones, del Diario de los Debates, del archivo y de biblioteca en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica, el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera, las normas, disposiciones y los acuerdos aplicables.

Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

A la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros le corresponde la prestación de los servicios: de recursos humanos, tesorería, recursos materiales, generales y de informática, jurídicos, de seguridad, médicos y de atención a diputados, en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica, el Estatuto y las normas, disposiciones y acuerdos aplicables. También le corresponde asistir a la Secretaría General en la elaboración y seguimiento de

los acuerdos y resoluciones que adopte la Junta y la Conferencia e instruir lo conducente a sus áreas de dependencia.

2.2.- LA COMISIÓN PERMANENTE

Esta institución de origen hispánico fue tomada de la Constitución de Cádiz. La Constitución Federal de 1824 la estableció bajo la denominación de Consejo de Gobierno y, desde entonces, aunque con diversos nombres y modalidades, se ha conservado en nuestro sistema constitucional. En su concepción original, esta institución fue prevista como un elemento para conseguir el equilibrio entre los poderes durante los períodos de receso del órgano legislativo.

Se dispone que durante los recesos del Congreso de la Unión, funcionará un órgano denominado Comisión Permanente que se compone de 37 legisladores, de los cuales 19 son diputados y 18 son senadores, quienes son designados para formar parte de este órgano por sus respectivas Cámaras antes de concluir la clausura de los periodos de sesiones ordinarias. Por cada titular miembro de la Comisión Permanente, se designará un sustituto para cubrir las ausencias de los propietarios.¹⁰¹

Es un órgano que únicamente cubre el vacío generado por el receso de la actividad legislativa ya que carece de funciones legislativas y se concreta a

¹⁰¹ El artículo 78 de la Constitución Política establece las atribuciones que expresamente confiere la Constitución a la Comisión Permanente. Sumado a las atribuciones señaladas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere las contenidas en los artículos 27, fracción XIX; 28 párrafo sexto; 29; 37 incisos II, III y IV de su fracción c; 41, segundo párrafo, fracción III; base 4ª., fracción VI del 73; 76 fracción V; 78; 84; 85; 87; 88; 96; 98; 99 octavo párrafo; 100 segundo párrafo; 102 apartado B; 122, apartado C, base segunda, y apartado F; y 135.

realizar funciones de sustitución, tanto de la Cámara de Diputados, como de la Cámara de Senadores y a realizar otras funciones propias de turno de asuntos. Funciona en los recesos de las Cámaras, sustituyendo a éstas, en el ejercicio de algunas de sus atribuciones, pero no ejerce la función materialmente legislativa. Sus principales funciones son:

- Receptora de iniciativas, proposiciones y excitativas dirigidas a las Cámaras, las que sólo da turno; así como de informes y otro tipo de documentaciones.
- Ratifica nombramientos o designaciones; concede permisos, licencias y autorizaciones.
- Formula declaratoria de que se ha completado la mayoría exigida por la Constitución para reformarla.
- Cumple con una función jurisdiccional al estar facultada para decretar la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Convoca a sesiones extraordinarias.

2.3.- EL PROCESO LEGISLATIVO

El proceso legislativo es una serie de actos jurídicos concatenados en un tiempo, donde intervienen pluralidad de órganos sujetos de derecho público exactamente facultados con competencia constitucional con objeto de crear, modificar, derogar o abrogar leyes o decretos, mediante la observancia de los procedimientos descritos en la Constitución Política, Ley Orgánica del

Congreso, Reglamentos y demás ordenamientos aplicables. Consta de diferentes etapas:

a) Iniciativa: acto por el cual determinados órganos del Estado, señalados en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del Congreso de la Unión, un proyecto de Ley o Decreto.

b) Turno: se refiere al trámite que habrá de dárseles a las iniciativas o decretos una vez que hayan sido presentadas, y refiere expresamente el artículo 71 Constitucional en su segundo párrafo, que las presentadas por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos pasarán a comisiones, así como las presentadas por los diputados y senadores, a excepción de aquellos asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen de obvia y urgente resolución, señalado por el artículo 60 del Reglamento Interior.

c) Dictamen: refiere el deber de los integrantes de una Comisión a la cual ha sido remitida la iniciativa, para deliberar en relación con el Proyecto de decreto o ley propuesto, introduciéndole las modificaciones o adiciones que se consideren pertinentes. El dictamen correspondiente deberá contener una parte expositiva de los razonamientos en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. El dictamen deberá ser firmado por la mayoría de sus integrantes, permitiendo que los que no estén de acuerdo con la opinión de la mayoría presenten su voto particular por escrito. Posteriormente se turnará al pleno para su discusión.

d) **Discusión:** acto por medio del cual, las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a efecto de poder formarse, cada legislador, una opinión con base en la cual pueda emitir su voto. Esta etapa del proceso, se encuentra regulada por los artículos 95 al 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, de los cuales se desprende que esta etapa se regirá por los siguientes aspectos:

Primera Lectura: Entrega por escrito de los Proyectos de Ley y Dictámenes y votos particulares (si los hubiere) a los legisladores, para que los conozcan detalladamente y puedan preparar sus intervenciones, en pro o en contra.

Segunda Lectura: Se efectúa durante la realización de las discusiones en lo general y en lo particular, sobre el proyecto de ley y dictamen correspondiente.

Moción de Orden: Facultad de los legisladores para reclamar por medio del Presidente de la Cámara el orden durante la etapa de discusión, en cuyo caso, se interrumpirá al legislador en uso de la palabra, para que el legislador solicitante ilustre el debate con la lectura de algún documento, o cuando se infrinjan artículos del Reglamento Interior, o cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del tema a discutir.

Moción Suspensiva: Las causas por las cuales se suspenderá una discusión son: Por haber concluido el tiempo reglamentario de la sesión, excepto que por acuerdo de la Cámara se prorrogue la sesión; por dar preferencia a otro negocio calificado de mayor urgencia o gravedad, previo acuerdo de la Cámara; graves desórdenes en el recinto legislativo y por falta de quórum.

Proposición Suspensiva presentada por algún o algunos miembros de la Cámara y aprobada: en cuyo caso se seguirá un procedimiento especial que inicia con la lectura de la propuesta de suspensión. Posteriormente si lo desearan los legisladores, el autor de la propuesta y algún impugnador, si lo hubiere, podrán hacer uso de la palabra y defender sus posiciones. Acto seguido se cuestionará a la Cámara si ha lugar a discutir y votar la moción, en cuyo caso afirmativo la proposición se discutirá y votará en el acto, haciendo uso de la palabra para el efecto, tres legisladores en pro y tres en contra.

Si la resolución fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada y la discusión podrá seguir su curso. En la práctica la moción suspensiva se presenta cuando la Asamblea estima que las comisiones deben considerar algunas observaciones realizadas por los legisladores y presentar un nuevo dictamen.

Discusión en lo General y en lo Particular: Existen dos niveles de discusión; en lo general implica que un proyecto de ley o decreto podrá ser discutido en conjunto como un todo y atendiendo a un principio elemental de economía funcional. Si el proyecto fuese desaprobado en lo general por la Cámara se pregunta en votación económica si el documento se devuelve o no a la comisión, en cuyo caso se deberá reformar, y si la respuesta fuere negativa, se desechará todo el proyecto, no dando lugar a discusión en lo particular. En lo particular implica que se debe discutir el dictamen con proyecto de ley o decreto en cada uno de sus artículos, o en los artículos que fueren impugnados para su discusión en lo particular.

e) Aprobación: Es el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de dictamen de ley o decreto que les ha sido presentado. La aprobación se da mediante el mecanismo de votación nominal y según el asunto que se vote puede ser aprobado por mayoría simple o relativa o mayoría que consiste en la mitad más uno, o mayoría calificada que consiste en el voto de las dos terceras parte de los presentes, que es el caso de las reformas constitucionales.

f) Sanción o veto: Es la etapa jurídico-legislativa posterior a la aprobación, y cuya vigencia comienza a partir de que el proyecto aprobado por ambas cámaras pasa al Poder Ejecutivo para que lo sancione o para que el titular de éste pueda ejercer el derecho de veto si así lo decide, se reputará aprobado el proyecto, si dentro de los diez días posteriores a su recepción no es devuelto a la Cámara de origen con observaciones. Si el proyecto fuese devuelto, se volverá a discutir en la Cámara de origen, posteriormente lo turnará a la Cámara revisora previa confirmación por las dos terceras partes del número total de votos, y si ésta lo confirma por la misma mayoría, se devolverá al Ejecutivo para su promulgación.

g) Publicación: Acto por el cual, el decreto o ley ya aprobado y sancionado, se da a conocer a los habitantes de la República Mexicana. Dicha publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación.

h) *Vacatio Legis*: Es el lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor.

i) Entrada en Vigor: Momento a partir del cual comienza a ser de observancia obligatoria.

2.4.- FACULTADES PARA LA GOBERNABILIDAD

La etapa de transición le ha proporcionado al Congreso la posibilidad de acompañar los cambios políticos ejerciendo libremente sus facultades. Durante este período el desarrollo democrático se caracteriza por una nueva relación entre los poderes del Estado en donde el Presidente de la República no debe de tener, ni ejercer más atribuciones que las que expresamente le confieren la Constitución y las leyes. Se establece que el papel del presidente “fuerte”, no debe ser sinónimo de autoritarismo, ni ejercicio de facultades ajenas al estado de derecho que ejerce un poder arbitrario.

En la administración del Presidente Vicente Fox, se pregona la existencia de una presidencia republicana en donde el Poder Ejecutivo debe de procurar la corresponsabilidad respetuosa entre éste y el Poder Legislativo en la toma de decisiones de trascendencia; así como las reformas legales y en las actuaciones de ambos poderes buscando un mejor gobierno.

El Ejecutivo espera el apoyo del Congreso en sus iniciativas y a su vez señala que apoyará las iniciativas del Poder Legislativo para fortalecer su independencia, garantizar el pluralismo político y sus facultades de supervisión y de control entre los órganos del Ejecutivo, principalmente el control presupuestal y la cuenta pública, así como el control jurisdiccional, estableciendo un principio de corresponsabilidad en el ámbito político y económico.

Las facultades del Congreso de la Unión según su forma de actuar son:

1.- SUCESIVAS.- Son aquellas que ejercen ambas Cámaras, de manera separada conociendo primero una antes de la otra, como cámara de Origen y Cámara Revisora.

2.- EXCLUSIVAS.- Corresponden únicamente a una de las Cámaras, sin necesidad de participación de la otra.

3.- ASAMBLEA ÚNICA.- Son ejercidas de manera conjunta y simultáneamente por ambas Cámaras reunidas en una sola Asamblea. Contenidas fundamentalmente en los artículos 84, 85 y 87 de la Constitución Política. Por ejemplo, la protesta del presidente al tomar posesión de su cargo y al rendir su informe anual ante el Congreso.

4.- COMUNES.- Sin tener facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, se ejercen separadamente sin ser sucesivas. Las encontramos en el artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

- Comunicarse con la otra legisladora o con el ejecutivo por medio de comisiones de su seno.

2.4.1 FUNCIONES DEL CONGRESO

Susana Thalía Pedroza de la Llave, en su libro titulado *El Congreso de la Unión* habla de 6 funciones parlamentarias que se entienden como la acción propia del Congreso -Cámara de Diputados y Cámara de Senadores- que “se

traduce en sus facultades para realizar actos de distinta naturaleza y que, por denominarse Poder Legislativo, éstos no tienen por que ser exclusivamente legislativos.»¹⁰²

La clasificación de la autora detallada a lo largo del séptimo capítulo de su obra, es la siguiente: Función Legislativa; Función Financiera o Presupuestaria; Función de Control; Función de Orientación o de Dirección Política y Función Jurisdiccional.¹⁰³ En mi opinión son seis funciones parlamentarias, divididas y explicadas de la siguiente manera:

1.- LEGISLACIÓN.- La función legislativa consiste en crear, modificar y extinguir normas jurídicas, generales, abstractas e impersonales. Estas normas pueden tener la siguiente jerarquía:

- a) Constitucional
- b) Tratado
- c) Ley secundaria

2.- REPRESENTACIÓN.- Los Diputados son representantes de la Nación, los Senadores representan a las entidades federativas en el pacto federal. La labor de gestoría implica una parte de la representación al contactar a los

¹⁰² PEDROZA De la Llave, Susana Talía. *El Congreso de la Unión*. UNAM. México 1997. p.215.

¹⁰³ Función Legislativa; formación o creación de leyes o decretos

Función Financiera o Presupuestaria; establecer contribuciones y como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual.

Función Administrativa; actos que creen circunstancias particulares, concretas individuales, y que ejecutan una ley (nombramientos y ratificaciones)

Función de Control; comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza o examina la actividad que realiza el gobierno.

Función de Orientación o de Dirección Política; El Congreso participa en la determinación de los objetivos de la política nacional y selecciona los instrumentos para alcanzarla

Función Jurisdiccional; Actos que creen circunstancias particulares, concretas, individuales, que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho, o que culminan con una resolución de la institución representativa, la cual es inatacable.

representantes con los ciudadanos y el cumplimiento de su plataforma electoral.

3.- CONTROL.- La función de control radica en la actividad formal e informal que lleva a cabo el parlamento, con el propósito de determinar si las acciones del Poder Ejecutivo, órganos y entes públicos, así como las de sus titulares, se adecuan al ordenamiento jurídico, al respeto por las normas de ética en el ejercicio de la función pública y otros mandatos fundados en la voluntad popular. Las cámaras ejercen un control sobre los otros poderes, particularmente sobre el Poder Ejecutivo, existen diferentes tipos de control:

El Congreso de la Unión, sus Cámaras o, en sus recesos, la Comisión Permanente a través de diversos actos comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza o examina la actividad que realiza el gobierno; es decir, que tiene como tarea efectuar un control político. Basado en que la soberanía popular, con una estructura dividida del poder estatal y distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano. La función de control se materializa a través de las siguientes vertientes:

- Poder Ejecutivo: Informe Anual, Comparecencias de funcionarios de la Administración Pública Federal y Comisiones de Investigación.
- Administrativo: Permisos
- Financiero o Presupuestario: Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Revisión de la Cuenta Pública Anual.

4.- NOMBRAMIENTO O RATIFICACIÓN.- Consiste en el examen de la idoneidad del propuesto con el cargo para el que se postula o se le nombra.

Nombramiento:

- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.
- Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Consejeros del Consejo Consultivo de la CNDH.
- Consejeros del Instituto Federal Electoral.
- Gobernador del Banco de México.
- Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- 2 Consejeros de los siete que integran el Consejo de la Judicatura Federal

Ratificación

- Procurador General de la República
- Embajadores, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales
- Empleados Superiores de Hacienda
- Coroneles y Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales

5.- DIRECCIÓN POLÍTICA.- Esta función radica en la actividad tendente a incidir en la decisión de planes y programas de la administración del Poder Ejecutivo y otros organismos del estado, así como en el curso de determinadas acciones ejecutivas. A través de su función de dirección política, el Congreso participa en la determinación de los objetivos de la política nacional y selecciona los instrumentos para alcanzarla. Es la delimitación de los objetivos globales que deben alcanzarse o de actuaciones puntuales que deben

desarrollarse; es decir, se preocupa por lo que ha de realizarse, condicionando la acción del gobierno para determinados fines y estableciendo obligaciones que éste debe cumplir.

6.- JURISDICCIONAL.- Consiste en atender los procedimientos parlamentarios de: Declaración de Procedencia, Juicio Político y Desaparición de Poderes. A continuación analizaremos más a detalle esta importante función.

2.4.2.- FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

Desaparición de Poderes

Una función del Senado de la República poco empleada y estudiada es determinar que se ha configurado la desaparición de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse a un gobernador provisional. El objeto de la declaratoria es manifestar que se debe nombrar a un gobernador provisional, el objeto de la declaratoria no es constituir una situación jurídica que entrañe la desaparición de poderes.

El artículo segundo de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional, nos precisa que se configura la desaparición de los poderes de un estado, únicamente en los casos en que los titulares de los poderes constitucionales cometan las causas que se considera dañan los principios que sustentan la república democrática, representativa y federal.¹⁰⁴

¹⁰⁴ “I.- Quebrantaren los principios del régimen federal.

II.- Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.

La desaparición de los poderes del Estado, se refiere a cuando se viola la división de competencias establecidas para la federación y los estados. En términos generales, los principios están determinados en el título quinto de la Constitución, en donde se establece el régimen de competencias de los estados y de los municipios y su relación frente a la federación.

El Senado de la República no tiene atribuciones para desaparecer poderes. Tiene la atribución de verificar que se ha producido un hecho, el hecho de que han desaparecido los poderes, y una vez que verifica que este hecho se produjo, entonces está en condiciones de declarar que es el caso de nombrar un gobernador provisional. Antes del gobierno de José López Portillo, declarar cuándo se entendían desaparecidos los poderes, era una cuestión de interpretación del propio Senado. Para evitar estos excesos, se generó una ley reglamentaria de esta fracción del artículo 76 constitucional.¹⁰⁵ De ahí entonces que la resolución que tome el Senado, facultad exclusiva, tiene como finalidad posibilitar el funcionamiento de un gobierno local.

En el caso de que se declare que debe nombrarse un gobernador provisional, el procedimiento debe ser conocido por el Senado de la República, con la correspondiente intervención de la Comisión Permanente, en su caso. El artículo 3º de la Ley Reglamentaria de la fracción V nos indica que debe existir una petición que se formule al Senado de la República. Esta petición

III.- Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.

IV.- Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el periodo para el que fueron electos o nombrados y no se hubieron celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares.

V.- Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República.”

¹⁰⁵ Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978

sólo puede ser formulada por diputados o por ciudadanos de la entidad, que son los que están legitimados para formular la petición.

Si está en receso el Senado de la República, el asunto deberá ser planteado ante la Comisión Permanente y en la Comisión Permanente deberá estudiarse la conveniencia de convocarlo a sesiones extraordinarias, a efecto de que el Senado conozca de la petición. Lo único que tiene que hacer la Comisión Permanente es estimar, evaluar la conveniencia de convocar a sesiones extraordinarias del Senado para que conozca de la petición, exclusivamente.

En lo que corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la constitución señala que puede haber una remoción por parte del Senado o de la Comisión Permanente.¹⁰⁶ Hay que resaltar la diferencia que hay entre esta facultad que tiene el Senado en este artículo 122 y la que tiene en la fracción V del artículo 76, en la primera, se trata de declarar que hay que nombrar gobernador provisional porque en los hechos han desaparecido los poderes.

En la segunda se trata de una remoción, es decir quitarlo del cargo. Existe una similitud entre las causales señaladas para desaparición de poderes y las causales señaladas para remoción; éstas se establecen en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo el efecto es distinto, se quita al servidor público y si se le remueve corresponderá al Senado el nuevo nombramiento.

¹⁰⁶ El artículo 122 Constitucional, base quinta, apartado F dice: “La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe del Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso”.

Antes de esta reforma constitucional, la Comisión Permanente tenía que atender asuntos de trámite, pero se le ha dado una función juzgadora, se le ha agregado una nueva función, que no solamente es de trámite, sino que está habilitada, constitucionalmente, para juzgar durante los recesos, lo que no sucede para la desaparición de poderes. La declaración de desaparición de poderes es un procedimiento que le garantiza al Estado unidad y control político en toda la federación, ejercido a través del Senado de la República como órgano representativo del pacto federal.

Juicio Político

Atribución del Poder Legislativo Federal en nuestra Constitución, es el llamado juicio político¹⁰⁷. El objeto de esta atribución es el de fincar responsabilidad política por la conducta del servidor público, cuando esa conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En este caso hay una sanción por la conducta imputable al servidor público según lo establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.¹⁰⁸

Se refiere a los sujetos que están indicados en el primer párrafo del artículo 110 constitucional. El mismo artículo 110 señala que existen otras causas de juicio político que están precisadas para los gobernadores de los estados, para

¹⁰⁷ Dispone la fracción I del artículo 109 constitucional: “Se impondrán, mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.

¹⁰⁸ Artículo 6º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: “Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, y luego señala en el artículo séptimo las causas que abajo se anotan y que dicta la ley “redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho”.

los diputados, los magistrados de los tribunales superiores de justicia y los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Lo que motiva el juicio político, tratándose de servidores públicos federales, es distinto de los servidores públicos locales. Gobernador, diputados locales, magistrados de los tribunales, etc., sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título Cuarto de la Constitución, “por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen”, primer supuesto. “por el manejo indebido de fondos y recursos federales”, segundo supuesto, precisando los alcances que tendría la resolución en torno de la responsabilidad política de los servidores locales.

El artículo 110 constitucional, nos indica quiénes son los sujetos de juicio político.¹⁰⁹ No existe en esta enumeración un sujeto de la mayor responsabilidad, como es el Presidente de la República. Señala el segundo párrafo del artículo 108 constitucional: “El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.” Este párrafo segundo, como está redactado, ha dado pie a que se considere que cuando ya no está en el tiempo de su encargo, quien fue Presidente de la República, sí pudiese ser sujeto de juicio político.

¹⁰⁹ Artículo 110 Constitucional. “Los servidores públicos de carácter federal se refiere a los Diputados y Senadores, a los Ministros de la Suprema Corte, a los Consejeros de la Judicatura Federal, a Secretarios del Despacho y Jefes del Departamento Administrativo, a los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al Procurador General de la República, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, Consejero Presidente y Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones Asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.”

Hay quienes sostienen que no es procedente legal y constitucionalmente, enjuiciar políticamente a un presidente o a un expresidente. De ahí que se haya planteado en diversas iniciativas la reforma constitucional, para señalar de manera expresa al Presidente como sujeto de juicio político. Otros sujetos de juicio político son los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales. Y que en este caso, las causas del juicio político están determinadas por la propia Constitución, cuando señala que por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por lo que se refiere al juicio político, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109 y el artículo 9 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señalan que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público. En el juicio político intervienen los 2 órganos políticos: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, la de Diputados interviene como órgano de instrucción y de acusación, la de Senadores como jurado para tomar una resolución. En el caso particular de la Declaración de Procedencia, sólo interviene un órgano, la Cámara de Diputados, y si se trata del Presidente de la República, la Cámara de Senadores.

En la Cámara de Diputados el órgano responsable es la Comisión Jurisdiccional,¹¹⁰ de la cual se integra la Sección Instructora. Dicha Sección de

¹¹⁰ La Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 40, párrafo 5 dice: “La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que

conformidad con el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se integra por cuatro Diputados y en el Senado, dicho organismo se denomina de “enjuiciamiento”. Si se concluye que hay que acusar, se forma una comisión de diputados que vaya a presentar la acusación al Senado para continuar con el procedimiento.

Por otra parte, interviene previamente en este proceso la Subcomisión de Examen Previo, que de acuerdo al artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se integra a partir de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos, “quienes al momento de su instalación designan a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus presidentes y un Secretario por cada Comisión integren la Subcomisión de Examen Previo”.

A continuación se explicará brevemente los pasos para el procedimiento de juicio político que básicamente se expresan en los artículos 12 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

- 1) El escrito de denuncia se presenta ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados.

- 2) La Secretaría General lo turna a las Comisiones de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos quienes a su vez lo turnan a la Subcomisión de Examen Previo.

habrán de conformar, cuando así se requiera, la Sección Instructora encargada de las funciones a que se refiere la Ley Reglamentaria del Título IV de la Constitución en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

3) Si la Subcomisión de Examen Previo declara procedente la denuncia se remite al pleno de las Comisiones de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos a efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora.

4) Una vez concluido el procedimiento de la Sección Instructora entregará sus conclusiones a los Secretarios de la Cámara para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación. Lo anterior se hará saber al denunciante y al servidor público denunciado para que se presenten aquel por sí y éste personalmente.

5) El día señalado la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación dando lectura a las conclusiones de la Sección Instructora y otorgando la palabra al denunciante y al servidor público denunciado y a su defensor. Retirados éstos se procederá a la votación de las conclusiones.

6) Si la Cámara de Diputados resuelve que es procedente acusar al servidor público se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores a través de una Comisión de tres Diputados.

7) Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento que escuchará a la Comisión de Diputados y al acusado, formulando y entregando sus conclusiones a los secretarios de la Cámara de Senadores.

8) El Presidente de la Cámara de Senadores anunciará que debe ésta erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas

conclusiones. Una vez erigido en Jurado de Sentencia dará lectura a las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento y acto continuo se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público y su defensor o a ambos. Retirados el servidor público y su defensor, permaneciendo los diputados en la sesión, se procederá a discutir y votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Declaración de Procedencia

Contenida en el artículo 111 constitucional para proceder penalmente contra determinados servidores públicos¹¹¹ durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

El objeto de esta atribución es remover una protección constitucional, un privilegio del que gozan determinados servidores públicos, con el propósito de que puedan ser sometidos a la jurisdicción de los tribunales penales. Es un requisito de procedencia para que pueda continuar un procedimiento penal. Aquí no hay sanción, porque el efecto de la resolución que en este caso se tiene, no es más que remover la protección para que acuda a su defensa ante los tribunales.

¹¹¹ Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Si resulta que los tribunales declaran la inocencia del servidor y que todavía subsiste el tiempo de ejercicio de la función, ese servidor público puede reincorporarse al desempeño de su función. Lo único que se tiene como propósito es estimar la conveniencia de que esa protección constitucional sea removida, porque la protección no está dada a la persona, sino al cargo.

El propósito de esta protección es evitar conflictos, ataques entre los poderes, de tal forma que determinados sujetos, por la acción de los órganos encargados de procurar justicia, no se vean afectados por rivalidades políticas, por falsas acusaciones, por luchas internas de poder; consecuentemente se deja a la responsabilidad del órgano legislativo estimar la conveniencia de remover una protección constitucional.

La Declaración de Procedencia no juzga ni se pronuncia sobre la culpabilidad o inocencia del acusado, simplemente sobre si ha lugar o no a proceder penalmente por la autoridad competente. Esto no quiere decir que si el órgano legislativo estima que no es conveniente remover esta protección, el sujeto quede en una situación legal de impunidad, no, porque en el momento en que deje de desempeñar esa función tendrá que responder por su conducta ante los tribunales.

Por lo que se refiere a la declaración de procedencia tenemos que advertir que existen diversos alcances de la protección constitucional. Uno es el caso del Presidente de la República, que sí puede ser separado del encargo cuando, como indicamos, es acusado por traición a la patria o por delitos graves del orden común. Tenemos que centrarnos en esa definición, porque lo que

estamos examinando es la remoción de una protección, a efecto de que se pueda proceder penalmente.

Tratándose del Presidente de la República, quien conoce de esta declaración de procedencia es el Senado de la República, tratándose de los demás servidores públicos, quien conoce es la Cámara de Diputados. El artículo 111 en el cuarto párrafo, dice: “Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”, pues en el caso del Presidente de la República, se señala traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los requisitos que se exigen para el libramiento de la orden de aprehensión¹¹², son los que deberán comprobarse, como condición para iniciar la declaración de procedencia.¹¹³ El proceso para la declaración de procedencia, previsto en los artículos 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desarrolla de acuerdo con el procedimiento previsto en materia de juicio político. En este caso la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, dictaminando si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

¹¹² El artículo 16 Constitucional dice en su segundo párrafo: “No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado”.

¹¹³ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su Artículo 112: “No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentra separado de su encargo. Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto por dicho precepto”.

Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara de Diputados anunciará que debe erigirse en Jurado de Procedencia, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, quienes podrán hacer uso de la palabra para que aleguen lo que a sus derechos convenga. Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder penalmente contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

La diferencia tanto, en la declaración de procedencia, como en el juicio político, tratándose de servidores públicos locales, si se resuelve que hay responsabilidad política o que debe retirarse la protección constitucional para someterlos a la jurisdicción penal, es que el asunto deberá pasar a las legislaturas locales porque debe respetarse la autonomía, la soberanía interior de los estados de la República. Tendrá que ser la legislatura local la que estime la conveniencia de lo que se ha investigado a nivel federal.

En el otro caso, si es juicio político y estaba en funciones el servidor público, procede la separación y la aplicación de la sanción de inhabilitación que se fije, si ya estaba separado pues nada más la inhabilitación. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución o inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

En el caso de la fracción V del artículo 76 Constitucional¹¹⁴, el propósito es garantizar el funcionamiento de los poderes locales y la vida constitucional de un Estado. En el otro caso, en el de un juicio político, es fincar responsabilidad por la conducta de los servidores públicos y consecuentemente sancionarle, ya sea con la separación del cargo y con la inhabilitación para el ejercicio o exclusivamente con la inhabilitación, cuando ya se ha separado del cargo. Y en el otro supuesto, el de la declaración de procedencia, se busca estimar la conveniencia, exclusivamente, de retirar una protección constitucional para que se someta un servidor público a la acción de la jurisdicción penal.

Diferencias entre Juicio Político y Declaración de Procedencia

Entre los procedimientos constitucionales previstos por las fracciones I y II del artículo 109 constitucional, existe una diferencia importante proveniente específicamente de la forma de surgir uno y darse el otro. En efecto, el juicio político presupone la comisión de una conducta o una omisión por parte de un servidor público, cuando éste actúa dentro de las atribuciones que le otorga la ley al órgano de Estado que representa.

En tanto que la responsabilidad penal se sigue en contra del individuo que haya cometido un ilícito penal o delito, pero en su calidad de persona física, sin la investidura propiamente de autoridad, aun cuando puede haber

¹¹⁴ Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado:

fracción 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, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario 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;”

cometido, emita o ejecute, un acto de autoridad contraventor de la Constitución, lo que equivale a la comisión de un ilícito penal.

La responsabilidad penal que se exige a un servidor público en términos de lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución, presupone estrictamente que dicha persona actuó fuera del derecho y del orden jurídico, por lo que puede decirse que la responsabilidad que se exige en juicio político es una responsabilidad derivada de una actuación derivada de su cargo público.

Esa distinción entre ambos tipos de procedimientos jurídicos se establece en razón de que la persona física que encarne a un órgano de Estado y que con su conducta incurra en la comisión de un acto de los previstos por el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, presupone estar actuando con la investidura de servidor público.

La responsabilidad penal, no requiere de esa situación de relación intrínseca entre la calidad de servidor público actuando como tal y la comisión de un acto ilícito, puesto que tal clase de responsabilidad se da únicamente por la comisión de un hecho delictivo.

En cualquier caso se le puede exigir la responsabilidad penal y solicitar a la Cámara de Diputados, órgano competente para desarrollar el procedimiento descrito en el artículo 111 constitucional, que se declare que es procedente seguir el juicio penal en contra del individuo que es servidor público. Dejando posteriormente a disposición de las autoridades judiciales para que éstas lo juzguen. Ese procedimiento constituye el denominado procedimiento de desafuero.

De una interpretación lógica que se haga del artículo 111 Constitucional, se desprende que la Ley Suprema prevé la existencia del fuero Constitucional aun cuando no lo llame así. Esta protección Constitucional consiste en la imposibilidad de las autoridades locales o federales correspondientes de actuar en contra de quien está investido del carácter de servidor público de los descritos en la disposición constitucional, durante el tiempo de su encargo. Sólo se podrá seguir esa clase de procesos cuando la persona haya dejado de ejercer el cargo público de referencia, o cuando haya sido declarado por el órgano de Estado competente, que ha perdido el impedimento o el llamado fuero.

La persona que sea considerada dentro de los servidores públicos descritos por el primer párrafo del citado artículo, pero que no esté en funciones, podrá ser requerido de responsabilidad penal sin que previamente sea declarada la procedencia del juicio por parte de la Cámara de Diputados; ello se debe, en estricto sentido, a que ese sujeto no goza, en realidad, de fuero alguno por estar separado del empleo, cargo o comisión que le otorga el fuero de referencia.

Para gozar de ese privilegio, es necesario que la persona a la que se favorece esté en funciones propias del servidor público que proporciona el fuero¹¹⁵, lo cual se desprende del contenido del artículo 112, en su segundo párrafo donde

¹¹⁵ OROZCO Henríquez, J. Jesús. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. (Comentario al artículo 112 constitucional)*. UNAM. México 2000. p. 272 “La inmunidad procesal, llamada en forma equívoca “fuero constitucional” no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público sino meramente una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública, por lo que en caso de que se renuncie al cargo, se encuentre el sujeto bajo licencia, o en general, siempre que se suspenda o concluya el ejercicio de la función pública protegida, entonces, se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad procesal”.

se dice que si la persona que tiene el carácter de servidor público regresa al empleo o, en su caso, se le designa u ocupa uno de ellos, deberá seguirse el procedimiento para la declaración de procedencia.

El fuero Constitucional que se da tratándose de determinadas personas que ejercen una función pública, opera tan sólo cuando la persona considerada como servidor público está al frente del órgano del estado que da derecho a la prerrogativa de no procesabilidad. Sin darse esta situación, la ventaja que proporciona el fuero constitucional no tiene vigencia, por lo que el individuo que cometa un acto delictivo será juzgado sin que previamente se promueva el procedimiento previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo señalado anteriormente, es de concluirse que el llamado ahora como “procedimiento para la declaración de procedencia”, implica forzosamente que se sigue ese procedimiento para dejar libre el camino de las autoridades federales y locales para juzgar al presunto responsable de un ilícito penal, quitándosele a este individuo la protección que la misma Ley Suprema le concede para efectos de que desempeñe sus funciones públicas. Podemos decir que en términos generales las diferencias entre juicio político y declaración de procedencia consisten básicamente:

- En el juicio político la denuncia puede ser presentada por cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba. En la declaración de procedencia la denuncia o querrela puede ser presentada por un particular o a requerimiento del Ministerio

Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal.

- El juicio político se inicia en la Cámara de Diputados y termina en la Cámara de Senadores. Para la declaración de procedencia, todo el procedimiento es en la Cámara de Diputados.

- En el juicio político la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación y la Cámara de Senadores en jurado de sentencia. En la declaración de procedencia la Cámara de Diputados se erige en jurado de procedencia.

- En el juicio político la sanción consiste en la destitución del servidor público, y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. En la declaración de procedencia, se le suspende en el cargo para poderlo procesar penalmente, pero si del proceso penal resulta inocente, tiene derecho a regresar al cargo.

- En el juicio político no se implica necesariamente la acusación por un delito, únicamente cuando la conducta del servidor público redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En la declaración de procedencia únicamente para abrir un proceso penal.

El Congreso Mexicano está pasando gradualmente a tener un mayor papel de control, sin detrimento de su función legislativa, si en un primer término se estableció en la Constitución, que la Ley Orgánica del Congreso no podía ser vetada por el Ejecutivo ni necesita de promulgación y se entiende que ahí se

definen las funciones y los procedimientos, considero que esta ley debiera traer todos los procedimientos relativos a la función jurisdiccional.

Debiera ser materia de esta ley los procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia; debieran estar definidos aquí y no en el ámbito del Ejecutivo. De esta manera se impulsaría una reforma al marco legal que rige la responsabilidad de los servidores públicos para lograr su actualización, acordes a la realidad y necesidades de las instituciones y de la sociedad para combatir la impunidad y establecer reglas claras de la rendición de cuentas ante la representación nacional.

2.4.3.- PRESUPUESTO DE EGRESOS

La fracción IV del artículo 31 Constitucional establece que una de las obligaciones de los mexicanos es la de “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

La Ley de Ingresos consiste en una autorización por parte del órgano Legislativo para que el Ejecutivo se encuentre en posibilidad jurídica de recaudar los ingresos del ejercicio fiscal correspondiente, que sean suficientes para cubrir el presupuesto de egresos, de conformidad con la fracción VII del artículo 73 constitucional. A diferencia del Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos que anualmente aprueba el Congreso, sí es una Ley, porque cumple las características del acto legislativo desde el punto de vista material y formal.

Una parte destacada de la actividad administrativa y de gobierno de los órganos del Estado es la orientada a la adquisición y al empleo de los medios económicos necesarios para la consecución de los fines perseguidos por los poderes públicos. En el estado mexicano se ha venido operando una expansión en las actividades del órgano legislativo federal que permite vislumbrar una composición cada vez más plural, y que está dando por resultado un debate legislativo de mayor intensidad. En este aspecto los poderes financieros que detentan el ejecutivo y el legislativo, al proponer y autorizar el Presupuesto de Egresos de la Federación pueden quedar inmersos en la discusión y propiciar incertidumbre jurídica en el Estado.

El Presupuesto de Egresos es el instrumento en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones populares (parlamentos, asambleas, cortes) por conseguir el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero respecto de la imposición de tributos y cargas, y posteriormente, respecto a la administración de los ingresos y distribución de los gastos públicos.

Ello ha dado al presupuesto un aspecto jurídico-político constitucional innegable, resultado de una gran revolución política, que constituye el origen de los modernos sistemas políticos liberales democráticos, por cuanto representa la autorización de la comunidad política a través de sus representantes, que mediante la aprobación del Presupuesto prestan su consentimiento al programa de ingresos y de gastos públicos del Gobierno para un período determinado.

El Presupuesto refleja la política general del gasto público en las diversas materias del gobierno como lo son: educación, seguridad pública, salud, obras públicas, vivienda, entre otras. En los regímenes democráticos con separación de poderes, el análisis del Presupuesto de Egresos equivale a plantear el estudio de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en orden al ciclo presupuestal (elaboración, aprobación, ejecución y control).

Para tener Presupuesto de Egresos, se deben discutir primero las contribuciones que deberán cubrirlo. Por ello primero se aprueba la Ley de Ingresos y acto seguido inicia en la Cámara de Diputados la discusión del Presupuesto. La fracción IV del artículo 31 de nuestra Carta Magna, establece la obligación de los mexicanos de “contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

El Presupuesto de Egresos no es una Ley en sentido material; es un acto administrativo de la Cámara de Diputados. No adquiere el proceso legislativo para elaborar una ley; formalmente es un Decreto de la Cámara de Diputados del Congreso del Unión que obliga a la Administración Pública a su cumplimiento. El Presupuesto es una cuenta que no se refiere a gastos de ingresos ya realizados, sino a los gastos de ingresos que se esperan en el futuro, constituyendo una estimación previa. El Presupuesto de Egresos no fundamenta la obligación jurídica para obtener ingresos o realizar pagos, sino que más bien, la presupone y se limita a recoger sus resultados financieros.

El país ha sido testigo en los últimos siete años de cómo se han desarrollado las relaciones Ejecutivo-Legislativo en materia presupuestaria, la nación ha

estado inmersa en la incertidumbre cada fin de año de la LVII y recientemente vivió su propia experiencia la LVIII Legislatura donde el Congreso es protagonista de historias donde el tiempo juega un papel determinante. Ya hemos estado en las últimas horas del año y aún la Cámara de Diputados no genera acuerdos sobre la aprobación del Presupuesto de Egresos. Esta situación ha estado al borde de una crisis constitucional: ¿qué ocurriría si no se aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación?

La regulación constitucional actual en materia de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos correspondiente, puede llevar a conflictos irresolubles que a su vez podrían poner en serio peligro la estabilidad financiera, económica y política del país. En efecto, según los mecanismos constitucionales vigentes, si no se aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación propuesto por el Poder Ejecutivo, únicamente estarían garantizadas las remuneraciones de los servidores públicos federales, en los términos que hubieren sido aprobadas en el presupuesto anterior o según lo hubiese fijado la ley que estableció el empleo respectivo. Esta es la solución que da el artículo 75 constitucional vigente.

Sin embargo, la redacción de dicho artículo implica que todos aquellos rubros de gasto público federal que no entren en el concepto de remuneraciones, no seguirán recibiendo recursos públicos para el año correspondiente. Lo que significaría la paralización de todos los programas de la Administración Pública Federal y, por lo tanto, la paralización del país, si tomamos en cuenta la enorme importancia que en México sigue teniendo la presencia y acción del sector público como rector y regulador de la economía nacional.

La manera en que proponemos solucionar este problema, derivado del candado irresoluble al que nos podría llevar la regulación vigente, consiste en permitir que, al no aprobarse el Proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo al Legislativo, continúe vigente el Presupuesto del año anterior con un incremento proporcional a la inflación. Esto evitaría la paralización económica del país y por lo tanto, la crisis política y de convivencia social, derivadas de una falta de acuerdo entre dos poderes de la Unión.

Asimismo y tomando en cuenta que a pesar de los esfuerzos realizados, la inflación es un fenómeno persistente en nuestra realidad económica, al ocurrir la hipótesis arriba señalada, debiera ajustarse tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos al incremento de los precios ocurridos durante el año anterior. Esta medida se propone para el efecto de mantener en niveles reales los montos de gastos e ingresos del Gobierno Federal.

El proyecto de presupuesto es un documento técnico-jurídico que expresa la política económica y social del Ejecutivo. El Congreso recibe la propuesta y la modifica según los criterios de gasto que se determine. Es entonces cuando se convierte en un documento que expresa la voluntad redistributiva del Estado. Antes esto no ocurría, prácticamente al presupuesto no se le modificaba nada por la imposición del régimen de partido hegemónico.

Sin embargo, en los últimos siete años, hemos estado en momentos difíciles para la gobernabilidad del país, puesto que se ha llegado a punto de cumplir los plazos constitucionales y sin aprobación del presupuesto en la Cámara de Diputados. Hasta ahora no se ha presentado esta situación de que se inicie el año sin presupuesto, únicamente a mediados de la LVII Legislatura se ha

llegado el caso de la continuación de los trabajos de la sesión del día 31 de diciembre a la madrugada del día primero de enero.

Esto obliga a una reflexión y una modificación del marco jurídico que prevé lo relativo a esta materia. Se ha propuesto con mayor intensidad en la LIX Legislatura por integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública una Ley de Presupuesto que regule y otorgue certeza jurídica a las disposiciones constitucionales. Sería deseable lograr un acuerdo en este sentido que permitiera sentar las bases para crear una disposición de carácter general y obligatoria que subsane las inconsistencias en los procedimientos relativos a la elaboración, discusión, modificación y aprobación del presupuesto de egresos.

En abril de 2004 el Congreso de la Unión aprobó un Dictamen mediante el cual se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este dictamen atiende 23 Iniciativas de diferentes corrientes políticas al interior del Congreso que se presentaron entre 1998 y 2004, todas coincidentes en adelantar la fecha en que el Ejecutivo Federal debe entregar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados.

Siendo este uno de los temas donde se logra un alto nivel de consenso, el 30 de julio de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma Constitucional en materia presupuestal. Principalmente, se fija como nueva fecha para la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el día 8 de septiembre y la Cámara de

Diputados deberá aprobar el Presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

También es importante señalar que además de modificar los plazos de tiempo, la reforma comprendió un aspecto conceptual sobre la discusión del presupuesto y agregó a la disposición “aprobar previo examen y discusión” la expresión “y en su caso modificación del Proyecto Enviado por el Ejecutivo Federal” que al poco tiempo llevaría a un enfrentamiento entre poderes.

Para diciembre de 2004, la Cámara de Diputados y el Titular del Ejecutivo Federal entraron a otro nivel de confrontación respecto al Presupuesto de Egresos. Ante el desacuerdo, en enero de 2005 llevaron la solución del conflicto a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación participando en una controversia constitucional que busca sentar precedente sobre si puede o no el Presidente de la República realizar observaciones al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

Finalmente en Sesión del 12 de mayo de 2005, la Corte resolvió que sí tiene facultad el Ejecutivo de realizar observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados en virtud de ser un acto administrativo. Posteriormente el 17 de mayo ordenó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a convocar a un período extraordinario para que la Cámara de Diputados atienda las observaciones hechas por el Presidente de la República al presupuesto declarado parcialmente nulo y emitir un dictamen contando con el voto de las dos terceras partes.

En este período extraordinario de sesiones, la Junta de Coordinación Política a excepción del Grupo Parlamentario del PAN, propuso al Pleno de la Cámara de Diputados otorgar un plazo más amplio de tiempo para el análisis de las observaciones y abordar la discusión hasta el siguiente período ordinario de sesiones, es decir a partir de septiembre de 2005.¹¹⁶

Por lo ahora señalado a mi juicio se ofrecen dos cuestiones apremiantes a resolver: Primero, ante la incógnita de qué ocurriría si no se aprobara el Presupuesto de Egresos dentro del plazo constitucional, se propone que se ejerza el presupuesto autorizado para el año inmediato anterior, más el porcentaje de inflación que establezca el Banco de México. La segunda cuestión sería legislar para evitar una nueva interpretación de la Corte, para que el Ejecutivo no pueda vetar el presupuesto, pero otorgarle un margen de acción más amplio en la negociación del Dictamen para emitir observaciones previas a la expedición del Decreto de la Cámara de Diputados que no cumple las formalidades de una ley.

En mi opinión no puede el Ejecutivo vetar el presupuesto, sin embargo es una cuestión polémica, propia de un debate constitucional que, confronta lo dispuesto en el artículo 72 Constitucional en la fracción “b” que establece la facultad del ejecutivo de hacer observaciones a los proyectos y la fracción “j” que prohíbe de manera expresa al Ejecutivo hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de una de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, y de acusación a un alta funcionario en la

¹¹⁶ El 11 de octubre de 2005 se aprobó en la Cámara de Diputados el Dictamen de la Comisión de Programación y Presupuesto mediante el cual se liberan los recursos motivo de la controversia (80,176.7 millones de pesos) en cumplimiento a la sentencia dictada por la SCJN, no dejando de expresar en las consideraciones del dictamen “que la mayoría no comparte que el Ejecutivo Federal tenga derecho de realizar observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Cámara de Diputados. En nuestra historia sí existe un veto presidencial al presupuesto y fue en el año de 1919 cuando el Presidente Venustiano Carranza vetó el presupuesto de egresos que le presentó el Legislativo.¹¹⁷

Otro asunto de gran polémica en los sexenios priístas fue el relativo a la “partida secreta” la cual fue muy socorrida en esas administraciones. Es necesario señalar que en las Legislaturas de la etapa de transición (LVII, LVIII y LIX) ha ido disminuyendo hasta ser inexistente, a pesar de que aún se encuentra prevista en el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 constitucional.¹¹⁸

Un estudio valioso sobre esta cuestión es el libro de Pablo Gómez, *Los gastos secretos del Presidente*, en el que se analiza históricamente la creación y el ejercicio de esta partida presupuestal, y se discute sobre la conveniencia de hacer del presupuesto una Ley del Congreso. Al respecto se afirma que más allá de la discusión sobre la constitucionalidad de la ley del presupuesto y en la hipótesis de que la Constitución debería ser modificada para establecer un sistema moderno y democrático de control y fiscalización del gasto público y de los ingresos, sigue abierto el debate sobre el carácter del presupuesto y, por tanto, el de las facultades de la Cámara de Diputados en esta materia.

Continúa Pablo Gómez señalando en relación con la partida secreta, “la pésima experiencia mexicana otorga respuestas a varias interrogantes. El

¹¹⁷ Véase a: María de la Luz Mijangos Borja en Revista Quórum del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de septiembre de 1997.

¹¹⁸ “No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República”.

presidente no debe contar con una bolsa de recursos fiscales, la cual en este libro hemos llamado la caja negra del presupuesto. Aún más, todo gasto de carácter discrecional debe ser abolido, pues rompe con el carácter legal del presupuesto”.¹¹⁹

Las erogaciones del Estado constituyen el gasto público que se ejerce a través del presupuesto de egresos, que prevé este ejercicio en el lapso de un año.¹²⁰ Se entiende por gasto corriente el destinado a la realización de las obligaciones de las obligaciones ordinarias del Estado, es decir, el gasto real para los fines de consumo, en tanto que se considera gasto de capital el que se aplica para la adquisición de bienes que se utilizan como factores para incrementar la productividad y que finalmente van a generar rendimientos durante un plazo más o menos largo.

El gasto corriente, que regularmente representa más de la mitad del total de presupuesto de egresos de la federación, está representado por los servicios personales, compras de bienes para la administración, servicios generales, transferencias corrientes y los gastos e intereses de la deuda pública. El gasto de capital se forma por la inversión física relacionada con la adquisición de bienes de duración permanente que demandan los servicios públicos, tales como carreteras, equipos agrícolas, de transporte, presas, etc. Por último,

¹¹⁹ GÓMEZ, Pablo. *Los gastos secretos del presidente*. Editorial Grijalbo. México 1996. p. 182.

¹²⁰ HAMDAM, Fauzi, en Revista Quórum. Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Septiembre de 1997. pp. 71,72. “Desde el punto de vista formal, tal como se define en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el gasto público federal lo integran las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, incluyendo desde luego a toda la infraestructura orgánica centralizada y paraestatal de la Administración Pública Federal. Desde el punto de vista estrictamente económico, el gasto público se clasifica en: gasto corriente y gasto de capital.”

como un rubro especial, se encuentra la llamada inversión financiera, integrada por adquisiciones intangibles, como por ejemplo, acciones por la suscripción de capital de entidades paraestatales títulos-valor, tanto nacionales como extranjeros.

El presupuesto se puede analizar a través de dimensiones administrativas y económicas.¹²¹ La dimensión administrativa nos muestra quiénes realizan el gasto; encontramos que son las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En su dimensión económica, se aprecia en qué se gasta y qué tipos de insumos se compran. La división más significativa es aquella entre gasto corriente y gasto de inversión. La dimensión funcional del gasto nos indica para qué se gasta o con qué objetivos, lo que se refleja en programas sectoriales, especiales o institucionales de las dependencias gubernamentales.

Nueva Estructura Programática

Resulta necesario incluir en el análisis del presupuesto,¹²² su Nueva Estructura Programática (NEP). La NEP surge con las reformas presupuestarias que se dieron entre 1996 y 1998 como una solución específica para dotar de mayor transparencia a la asignación, distribución y aplicación de los recursos públicos e incentivar la eficacia y la eficiencia gubernamental. Con la NEP se relacionan los programas sectoriales con la misión y la operación cotidiana de las unidades responsables; el desempeño de los ejecutores; el costo de los

¹²¹ ACEVES, Saucedo Angel en Revista Quórum. Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Septiembre de 1997. p. 79,80. “La integración del presupuesto de egresos de la federación se realiza con base en programas que indican objetivos, metas a lograr y unidades responsables de su ejecución. Las unidades responsables constituyen el nivel de desagregación más bajo que ejecuta el gasto, es decir, que tiene un presupuesto directamente asignado. El gasto público se puede apreciar en diversas dimensiones: administrativa, económica y funcional.”

¹²² Se revisó informe del Dip. Jorge Chávez Presa, *El Gobierno Federal y la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación*. México 2001. LVIII Legislatura.

programas y proyectos gubernamentales, y las funciones que el marco jurídico le encomienda al Sector Público Federal. La NEP tiene dos componentes:

1.- CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS; con las categorías se organiza y dirige el dinero hacia las obligaciones constitucionales y legales del sector público federal y las prioridades nacionales. Las categorías permiten transitar de lo general al detalle y son:

Funciones.- Es el nivel más general de gasto público, representan los campos de acción que el marco jurídico le establece al sector público federal.

Subfunciones.- Representan responsabilidades más específicas, y junto con las funciones definen el marco general del gasto donde convergen las demás categorías. Por ejemplo, dentro de la función educación se encuentran las subfunciones educación básica, educación media, educación física y deporte, entre otras.

Programas sectoriales.- Son las políticas establecidas de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.

Programas Especiales.- Son planes que definen objetivos y tareas más concretas para atender problemas específicos.

Actividades Institucionales.- Como categoría menos general, son un conjunto de acciones que realizan las unidades responsables para cumplir su misión. Sirven para conocer el costo de operación de las unidades responsables y de

los programas y proyectos y como resultado de su cumplimiento se obtiene un producto o servicio concreto.

Proyectos Institucionales.- Son propuestas concretas para mejorar un producto o servicio público.

Proyectos de Inversión o de Capital.- Pretenden incrementar los activos fijos de la nación, impulsan el crecimiento, generan empleos y mejoran y aumentan la corriente de productos y servicios públicos.

2.- ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS; con los elementos se conocen cualitativamente los productos o servicios que se generan con los recursos públicos, y también se muestra los resultados, durante y al final del ejercicio. Estos son:

Misión o propósito institucional.- La misión justifica la finalidad de un programa o proyecto, enunciándose con respuestas a preguntas como ¿cuál es la razón de que se forma una nueva dependencia o unidad responsable?, ¿qué beneficio social pretende dar?, ¿a quién va dirigida? Un propósito institucional es la misión de las categorías programáticas.

Objetivos.- Describen cualitativamente lo que la unidad administrativa pretende hacer por medio de una categoría programática.

Indicadores estratégicos.- Mecanismos establecidos para medir el grado de cumplimiento de los objetivos.

Metas.- Se refieren al valor numérico que tendrán los indicadores.

Regionalización.- Corresponde a la delimitación espacial del gasto público y sirve para identificar la ubicación geográfica de las metas.

Es muy importante señalar que la Nueva Estructura Programática es una herramienta del gasto público que permite agrupar las funciones del presupuesto y hacer más eficiente el destino de los recursos en las diferentes materias, independientemente de quien realice los gastos. Esto permite auditar mejor los recursos y evaluar los resultados de los programas ya sean de salud, vivienda, seguridad pública, educación, etc.

2.4.4.- FISCALIZACIÓN

La corrupción no tiene especificaciones de tiempo o lugar. Ella es intemporal, pues si bien es un problema de los individuos que muestran conductas ilícitas es también resultado de una sociedad que funciona con un sistema que no es el apropiado. De ahí que la problemática que encierra la corrupción representa el mayor de los desafíos y es motivo de preocupación para el Estado moderno. Como antídoto, nada mejor que hacer efectiva la división de poderes como la forma adecuada del control, porque es el recurso que permite cumplir con uno de los supuestos básicos del Estado democrático: honesto, defensor de las libertades públicas y transparente en el funcionamiento.

Las sociedades que de alguna forma carecen de estructuras administrativas estables que le dan solidez y viabilidad a un estado moderno impiden la vigilancia pública del desempeño del aparato gubernamental. Esto es, se

cancelan los canales por donde la sociedad efectúa sus tareas de vigilancia. Desde esta óptica, podríamos decir que le falta vitalidad al conjunto social, entendido como diversidad y fortaleza organizacional.

Para lograr la transparencia también es importante tener como aliado el funcionamiento adecuado de instituciones democráticas, una prensa libre y acceso abierto del público a la información relacionada con el ejercicio del poder y las actividades gubernamentales. A toda esta estructura deben de sumarse los órganos de control y el reforzamiento del sistema de impartición de justicia.

Diariamente nos enfrentamos a diferentes formas de corrupción; parece ser una norma cultural, un hábito de conducta. El gobierno busca de diferentes maneras frenar este fenómeno que destruye el servicio público y vulnera los procedimientos administrativos, pero lamentablemente existe en nuestro sistema político algo que denominamos “corrupción institucionalizada”.

El actual Gobierno Federal elaboró y puso en marcha el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006, en el cual se fija 5 objetivos estratégicos para combatir la corrupción.¹²³

¹²³ 1.- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
2.- Controlar y detectar prácticas de corrupción
3.- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad
4.- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
5.- Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

Para lograr estos objetivos se instaló la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, cuyo objetivo es coordinar los esfuerzos del Poder Ejecutivo al más alto nivel para prevenir y combatir prácticas de corrupción e impunidad; sancionar conductas ilícitas; impulsar el rediseño de la Administración Pública Federal, la mejora de procesos y la calidad de la acción pública; y lograr la participación de la sociedad en un entorno de estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a fin de construir una nueva cultura de lo público.

Según Guillermo Haro Bélchez, “México tiene una larga tradición en materia de fiscalización que se inicia desde la lejana época colonial, siendo básicamente controles de carácter interno que dependían fundamentalmente de la rama del Ejecutivo”, aportando una relación de ordenamientos e instituciones de fiscalización desde nuestra vida independiente.”¹²⁴

¹²⁴ HARO BÉLCHEZ, Guillermo. *La lucha contra la corrupción en México*. Documento de Internet: <http://www.clad.or.ve/haro.html>

1824 - Se emite el Decreto Arreglo de la Administración Pública con el cual se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda.

1843 - Supresión de la Contaduría Mayor de Hacienda y se restaura el antiguo Tribunal de Cuentas.

1857 - Con la Constitución de 1857 se restablece una vez más la Contaduría Mayor de Hacienda que dura hasta nuestros días. Este organismo, en teoría, es de orden externo pues supervisa al Ejecutivo y rinde cuentas al poder Legislativo.

1917 - El Presidente Carranza crea el Departamento de Contraloría separado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1933 - Queda suprimido el Departamento de Contraloría y se traspasan las funciones a la Tesorería de la Federación.

1981 - Durante el régimen de Miguel de la Madrid es creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

1994 - Con el Presidente Zedillo se ajustan funciones y atribuciones bajo el nombre de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

1999 - Auditoría Superior de la Federación, sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda que es el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión para encargarse de fiscalizar la hacienda pública con atribuciones para penalizar allí donde haya mala utilización de los recursos de la federación.

2000 - Con el Presidente Vicente Fox se cambia a la Secretaría de la Función Pública y se crea la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes.

Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos saben que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder, y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el que hacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus resoluciones no afecte o perjudique el interés general, o el particular de sus gobernados y representados.

Así pues, los mecanismos institucionales que permiten la rendición de cuentas en tales condiciones, son propios de la democracia política y facilitan cambios en las instituciones, desde la remoción pacífica e incluso la penalización de un mal gobernante con costos mínimos para la sociedad, y la disuasión de ese mismo gobernante para que no incurra en abuso de poder, todo lo cual eleva sustancialmente las probabilidades de que el interés particular de los gobernantes se concilie en algún grado importante con el bienestar colectivo de la sociedad, o al menos que no entren en franca contradicción.

Son muchos los mecanismos y procedimientos mediante los cuales una democracia estimula y favorece la rendición de cuentas. Justamente, las

instituciones propias de la democracia tienen, entre sus funciones principales, las de coadyuvar coordinadamente a la rendición de cuentas de los gobernantes. Si tales instituciones y procedimientos o si, existiendo, no son eficaces para llamar a cuentas pacíficamente a los gobernantes, entonces no estamos ante una democracia política sino ante algún tipo de autoritarismo¹²⁵ el cual es rechazado cada vez más por una sociedad que ha padecido este tipo de regímenes.

Auditoría Superior de la Federación

Prueba de una institución democrática es la Auditoría Superior de la Federación. Por mandato constitucional,¹²⁶ la revisión anual de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal la realiza la Cámara de Diputados, a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la cual goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones señaladas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.¹²⁷

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación regula las actividades de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación,

¹²⁵ UGALDE, Luis Carlos. *Vigilando al Ejecutivo*. Cámara de Diputados LVII Legislatura – Instituto de Investigaciones Legislativas. Miguel Angel Porrúa. México 2000. p.5. “El Congreso mexicano no ha sido un contrapeso eficaz del Poder Ejecutivo durante las últimas décadas. A pesar de que el Constituyente de 1917 estableció un sistema de gobierno basado en la separación de poderes, con frecuencia el Congreso mexicano ha actuado más como agente del Ejecutivo que como supervisor de sus actos, causando un desequilibrio en la relación entre poderes de gobierno”.

¹²⁶ Artículo 74, fracción II.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley”.

¹²⁷ Artículo 79: “La entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.” Tendrá a su cargo “fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los

estableciendo su objeto y atribuciones.¹²⁸ Una innovación fundamental es que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación podrá fincar responsabilidades a los servidores públicos, cuando de la revisión o auditoría se desprenda un daño patrimonial que afecte a la Hacienda Pública. Las nuevas atribuciones permitirán realizar auditorías durante el ejercicio presupuestal anual, con base en informes periódicos o excepcionales que a juicio del órgano técnico o de los legisladores sean necesarios.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación regula lo correspondiente a la integración y organización de la Auditoría Superior de la Federación. Su titular será designado conforme lo establecido por el párrafo tercero del artículo 79 constitucional, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara. Asimismo, señala el procedimiento a seguir para su designación, destacando que la Comisión formulará la convocatoria pública, recibirá las solicitudes, mismas que revisará y analizará; de éste análisis, conformará una terna que propondrá al Pleno a fin de que éste designe al Titular.

El auditor durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Puede ser removido por la Cámara por las causas graves que la propia ley señala y por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política. Habrá auditores especiales que

programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley”. También “fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares”.

¹²⁸ Artículo 66.- “Para los efectos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 74 constitucional, la Cámara contará con una Comisión que tendrá por objeto, coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.” Principales atribuciones: Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación; y Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

suplirán al Auditor Superior en sus ausencias temporales y cuyos requisitos y funciones al igual que las del Auditor Superior son reguladas por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. La Auditoría Superior de la Federación cuenta con dos Unidades, cuyas principales funciones son:

-Unidad de Asuntos Jurídicos: Asesorar en materia jurídica al Auditor Superior de la Federación y Auditores Especiales; ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que sea parte; representar a la Auditoría Superior ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos laborales; elaborar los documentos necesarios para presentar denuncias y querellas penales en el caso de conductas que puedan constituir ilícitos en contra de la Hacienda Pública o el patrimonio de los entes públicos federales.

- Unidad General de Administración: Administrar los recursos financieros, humanos y materiales; nombrar al demás personal; preparar el anteproyecto de Presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación.

Unidad de Evaluación y Control

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación dispone que existirá una unidad especializada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Formará parte de la Comisión de Vigilancia.

Entre sus atribuciones se encuentran: Vigilar a los servidores públicos de la Auditoría Superior así como llevar el registro y análisis de su situación patrimonial; conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de adquisiciones, arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

El titular de la Unidad será propuesto por la propia Comisión y designado por la Cámara, mediante el voto mayoritario de sus miembros presentes, debiendo cumplir los requisitos que se establecen para el Auditor Superior. Será responsable administrativamente ante la propia Cámara a la que rendirá un informe anual de su gestión, con independencia de que pueda ser citado extraordinariamente por ésta, cuando así se requiera, para dar cuenta del ejercicio de sus funciones.

En resumen, el nuevo marco normativo de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación le permite actuar con independencia técnica, libre de cualquier presión u orientación de carácter político o institucional; le confiere libertad en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

El combate a la corrupción tiene connotaciones de carácter eminentemente político, sin embargo en sociedades con procesos recientes de integración democrática, o están ausentes las instituciones públicas o van en proceso de formación y afianzamiento. Esta institucionalización del combate a la corrupción servirá en el futuro como conducto por donde la sociedad se

organizará para poner freno a los desmanes de la corrupción y la irresponsabilidad pública.

En paralelo con la contemporización institucional, se requiere actuar a nivel educativo de la sociedad, para reorientar los valores a fin de cambiar en el plazo largo las conductas individuales. Considero que no se irá a fondo contra la corrupción en tanto no suceda una modificación interna del individuo, que hoy por hoy, está inmerso en una dinámica de valores presidida por el dinero en menoscabo de sus principios; por lo tanto la moralidad o la corrupción suceden en un determinado estado de la sociedad.

Las medidas anticorrupción, en consecuencia, no pueden tener lugar en el vacío social y político. Más bien la estructura social y política, que define el grado de conflictividad y de porosidad hacia los valores, va a condicionar los alcances de esas medidas.

En tal virtud, el avance contra la corrupción necesitará de una activa sociedad civil y de la presencia de órganos de fiscalización, porque se enfrenta a toda una estructura de intereses que es finalmente la matriz de los conflictos sociales. De esas situaciones conflictivas sobresalen: la idea de país y el compromiso que tiene la élite gobernante; y, la competencia entre los miembros de ésta por el control de las masas. El modo como se concilien dichos conflictos marcará las reglas de la vida pública y creará las condiciones para un cambio positivo o negativo respecto a la sanción efectiva de las conductas delictivas.

En otras palabras, las necesidades sociales, el tamaño de la conflictividad, la correlación de fuerzas políticas y la experiencia en materia de control, serán los factores decisivos para instaurar y operar con éxito los instrumentos para la vigilancia de los haberes públicos para hacer de nuestro país un campo donde impere la ley. La lucha contra la corrupción no es una tarea individual. Solamente el respeto a la ley hará posible una nueva cultura enemiga de la corrupción y afín a las instituciones democráticas.

CAPÍTULO III

LA CÁMARA DE DIPUTADOS COMO FACTOR DE GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

3.1.- EL MARCO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA

La idea de una transición política está vinculada a los principios de democracia y gobernabilidad asimilada a una situación social de consenso y alternancia en el poder. Como se manifiesta en el trabajo aportado por Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter se hace un recuento de las experiencias en el mundo relativas a transiciones desde gobiernos autoritarios. Se señala en esta obra que “transición es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”.¹²⁹

Sin embargo, según se establece, las transiciones están delimitadas por: “el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, por un lado, y del otro por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria”.¹³⁰ Su característica común es que en este proceso no están bien definidas las reglas del juego político.

Para estos autores, una transición se caracteriza por dos procesos distintos entre sí, pero interconectados: “Liberalización” y “Democratización”. Ambos concluyen en un último proceso o una segunda transición que denominan

¹²⁹ O'Donnell Guillermo/Schmitter Philippe. *Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Vol. 4 Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*. Ed. Paidós. España 1986. p. 19.

¹³⁰ *Ibidem*. p. 19.

“Socialización”.¹³¹ La liberalización de un sistema político en transición redefine y amplía los derechos de los ciudadanos protegiendo a individuos y grupos sociales de los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado. La democratización son aquellos procesos en que se aplican nuevas normas y procedimientos a las instituciones políticas antes regidas por otros principios. La democratización también se refiere a cuando se amplían a los ciudadanos los derechos y obligaciones de los cuales antes no gozaban.

Finalmente las conclusiones tentativas de la obra en cuestión manifiestan que una transición exitosa, toda vez que ha instaurado los dos procesos arriba señalados, puede arribar, no necesariamente o inevitablemente, a un proceso de “socialización” en el cual se involucran dos corrientes denominadas: “democracia social y “democracia económica”. La primera consistente en convertir a los ciudadanos en seres dotados de iguales derechos y obligaciones; la segunda se refiere a proveer de iguales beneficios a la población a partir de bienes y servicios sociales.

Desde esta perspectiva se establece la idea de que una transición representa una oportunidad para la organización social.¹³² En otros países latinoamericanos, los efectos de la transición han sido más fuertes que en el nuestro por su impacto en las condiciones de reestructuración económica, política y social. Sin embargo los principios no cambian.

¹³¹ Ibidem. Véase capítulo 2 del Volumen 4.

¹³² JIMÉNEZ Cabrera Edgar en *Gobernabilidad y Globalización. Procesos políticos recientes en América Latina*. SALINAS Figueredo Darío/ JIMÉNEZ Cabrera Edgar (coordinadores). Editorial Gernika. México 2002. pp. 56,57. “La transición debe ser atendida como un momento de ruptura con la forma de gobierno; una ruptura entre dos formas de organización social, una ruptura en la manera de hacer política y una ruptura en la naturaleza y el contenido doctrinal de los partidos que definían el horizonte político en el período anterior. Es, también, una ruptura de los viejos actores, una ruptura de la vieja tradición de intervención estatal, de participación política.”

En los últimos años se ha buscado afianzar los sistemas democráticos, la idea básica de la transición es la de un proceso relativamente corto en que se produce el cambio gradual de un régimen político autoritario a uno democrático en condiciones de consenso social. Así lo expresa Luis Maira al distinguir rasgos comunes a toda transición.¹³³

Una vez generado un proceso de transición es importante el de consolidación, entendida como distintas fases de evolución de la democracia. Avanzar hacia una democratización exitosa requiere consolidar los cambios logrados con la transición. Esta idea permitiría la estabilización de los sistemas políticos.¹³⁴

Para encontrar elementos de análisis que sustenten el hecho de que en nuestro país no se han generado cambios estructurales y que sólo ha variado la correlación de fuerzas políticas en los órganos de representación popular se han revisado las obras de Miguel Covián Andrade¹³⁵ en las que se desarrolla la idea de que en México después de las elecciones del 2000 y 2003 solo ha

¹³³ MAIRA, Luis en *Procesos políticos recientes en América Latina Gobernabilidad y Globalización*. SALINAS Figueredo Darío/ JIMÉNEZ Cabrera Edgar (coordinadores). Editorial Gernika. México 2002. p. 143. “En las transiciones existe un sistema temporal de doble poder. Hallamos un poder dual en que el componente autoritario debe replegarse hasta desaparecer, al tiempo que el democrático debe ensancharse hasta dominar el escenario político. Las transiciones se caracterizan por un equilibrio inicial entre los viejos y los nuevos detentadores del poder. Esta relación inicial de fuerzas debe modificarse de un modo sensible, tanto en el Estado como en la sociedad, a favor de procedimientos y procesos democráticos pues de otro modo se puede plantear serios desajustes y crisis políticas.”

¹³⁴ NOHLEN Dieter. *Democratización, partidos políticos y procesos electorales*. Partido Revolucionario Institucional. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. México, 1990. p. 128 “Por lo general, la transición es atendida como coincidente con la democratización política en cuanto a las primeras elecciones libres, el primer gobierno elegido libremente, la aprobación de una nueva constitución o también el primer cambio de poder, las elecciones libres pueden ser entendidas como punto final de ambos procesos. La consolidación de la democracia se refiere a la elaboración de aquellas condiciones políticas, económicas, sociales y socioculturales que permiten suponer la estabilidad de la democracia con mayor probabilidad. Cronológicamente, la consolidación sigue a la fase de la transición.”

habido un “cambio dentro del sistema político” y no un “cambio de sistema político”.¹³⁶

El autor diseña una teoría denominada “Teoría del Rombo” en la que se plantean cambios estructurales y se establecen los fundamentos para la construcción de un sistema político democrático en el que el poder político se organiza de manera tal que su origen, ejercicio y fines quedan sometidos a subsistemas de control. La “Teoría del Rombo” se constituye como una alternativa de construcción y funcionamiento de un sistema político democrático, basada en la relación de conceptos “democracia” y “control”, lo que permite analizar y evaluar de manera directa e inmediata la democraticidad de un sistema político, a partir del conocimiento de su diseño estructural.¹³⁷

Nuestro proceso de transición política se ha consolidado en materia electoral y descuidado otros aspectos de los sistemas democráticos. Mauricio Merino señala que la transición de México ha sido concentrada, casi exclusivamente, en los asuntos electorales: “No ha producido un pacto fundacional, no otro destinado a afianzar la gobernabilidad democrática, ni se ha ocupado de la reforma de las instituciones políticas para acoplarlas a los nuevos signos de la pluralidad partidaria. Ha sido por tanto una transición votada.”¹³⁸

¹³⁵ Véase a: COVIÁN Andrade, Miguel en “*El Sistema Político Mexicano: Democracia y Cambio Estructural*”; y “*El Sistema Político Mexicano. Legitimidad y Control del Poder Político*”. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C. México 2000 y 2004, respectivamente.

¹³⁶ COVIÁN Andrade, Miguel. *El Sistema Político Mexicano. Legitimidad y Control del Poder Político*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C. México 2004. p. 67.

¹³⁷ COVIÁN Andrade, Miguel. *La Teoría del Rombo. Ingeniería Constitucional del Sistema Político Democrático*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C. México 2002.

¹³⁸ MERINO, Mauricio. *La transición votada*. Fondo de Cultura Económica. México 2003. p. 8.

En esta obra se señalan los tres rasgos clásicos de las transiciones y procesos democratizadores estudiados en los casos latinoamericanos de dictaduras militares a regímenes democráticos, y en Europa del este, de caída del comunismo a instauración de democracias: Primero; se refiere al pacto explícito o implícito, entre la élite del viejo régimen y quienes quedarían al frente del nuevo régimen democrático. Segundo; la ruptura, más o menos abrupta, entre un régimen y otro. Tercero; la construcción de nuevas instituciones.

Nuestra transición, no ha cumplido plenamente con los rasgos que define Mauricio Merino, ya que en mi opinión: no ha habido un pacto entre la élite del viejo régimen y el nuevo; no hubo una ruptura abrupta entre un régimen y otro; y en el ámbito de las instituciones solamente se perciben algunos cambios democratizadores que no consiguen modificar todo el andamiaje institucional. Los acuerdos han girado en torno a los temas electorales, es decir en la distribución del poder. En este sentido, José Woldenberg, reafirmando la condición electoral de nuestra transición, señala que ésta se ha dirigido hacia los escenarios electorales.¹³⁹

Desde el ámbito jurídico la transición toma para algunos autores, otro sentido, en el libro *Transiciones y Diseños Institucionales*, que compila obras de miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se realizó

¹³⁹ WOLDENBERG, José en *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?* Diego Valadés, José María Serna (coordinadores). UNAM 2000. p. 51. “La trayectoria de nuestra transición política ha sido esta: de los sistemas electoral y de partidos al sistema de gobierno. El nuevo entramado electoral fue el escenario que en 1997 encauzó la contienda democrática entre partidos más abierta, amplia e intensa de la historia reciente. Y esa renovada competencia produjo una realidad política inédita: una cámara baja que no tiene mayoría, un contrapeso al Poder ejecutivo, que es legal, institucional y que no tiene precedente en la historia contemporánea de México.”

una investigación colectiva con el propósito de “estudiar las consecuencias jurídicas e institucionales de los procesos de transición política y económica que ha vivido el país en las últimas décadas”¹⁴⁰, dejando de lado los cambios en el conjunto de las instituciones jurídicas.

Desde una perspectiva fundamentalmente jurídica, esta obra sostiene que existen dos tipos de transiciones jurídicas: las “amplias”, que suponen cambios en las formas de estado, y que tienen que ver con una nueva configuración del Estado ligada a los procesos de “globalización”. En segundo término las denominadas “restringidas” que se refieren solamente al cambio de sistema jurídico, este último tipo de transición se identifica con la expedición de una nueva constitución.¹⁴¹

Tratar de resolver si el sistema jurídico enfrenta una transición o un cambio de diseño constitucional es un reto para los investigadores que participen en este campo del derecho. En una aportación de Carla Huerta Ochoa se plantea este análisis.¹⁴² Según su aportación el proceso de transición en un sentido jurídico, no limita la concepción del tema desde el ámbito político, pues reconoce que

¹⁴⁰ GONZÁLEZ Ma. Del Refugio, LÓPEZ Ayllón Sergio, Editores. *Transiciones y Diseños Institucionales*. UNAM México 2000. p. 7.

¹⁴¹ Ibidem. pp. 9, 10. “A partir de estas distinciones, se consideró posible analizar en qué tipo de transición nos encontramos, desde el punto de vista del derecho, ya que en le momento actual parece coincidir en México modificaciones en el diseño institucional y, quizá, incluso una transición en el sentido restringido (nueva Constitución). Al mismo tiempo, parecería que acontece también una “transición en sentido amplio”, pues el modelo mismo del Estado de derecho se encuentra sujeto a las tensiones derivadas de la globalización”.

¹⁴² HUERTA Ochoa, Carla. (GONZÁLEZ Ma. Del Refugio, LÓPEZ Ayllón Sergio, Editores). *Transiciones y Diseños Institucionales*. UNAM México 2000. p. 61. “La supremacía de la norma fundamental radica en el hecho de ser la base sobre la cual descansa el sistema jurídico de un Estado, legitimando así la actividad de los órganos estatales y dotándolos de competencia. Es la cualidad política de toda Constitución, como conjunto de reglas fundamentales esenciales para la perpetuación de la forma política. La Constitución, entendida como norma jurídica, deriva su superioridad política de esta supremacía y de la superlegalidad. Por ello es el término de referencia en materia de transición restringida y diseño institucional”.

los procesos de una transición se desarrollan en el plano jurídico y las negociaciones y los acuerdos en el político.¹⁴³

Para poder determinar si nuestro sistema se encuentra en una transición restringida desde el ámbito jurídico, o en un cambio de diseño institucional es necesario determinar el alcance de la transición¹⁴⁴. Por tanto, la conclusión de la autora en un sentido estrictamente jurídico, es que si el sistema sufre transformaciones, pero la Constitución es preservada, no podemos hablar de una transición en sentido restringido, sino solamente de reformas al sistema.

Bajo esta misma óptica jurídica, en el análisis de Sergio López Ayllón, parece aceptarse el hecho de que debido a los cambios propiciados por la globalización, en nuestro país, nos acercamos más a una transición en sentido amplio.¹⁴⁵ El autor reconoce que ante este fenómeno los instrumentos conceptuales son aún limitados y supone probablemente el inicio de una transición amplia, cuyas consecuencias apenas comienzan a comprenderse y

¹⁴³ Ibidem. p. 76. “Una transición en sentido restringido puede deberse a una gran reforma pactada en relación con el cambio de la forma estatal o de gobierno, con la que el pueblo y los órganos de poder están conformes, o mayormente de acuerdo. Estos procesos rara vez pueden llamarse jurídicos y la negociación se da generalmente en un plano político.”

¹⁴⁴ Ibidem. pp.80, 81. “La Constitución y los cambios en y del sistema jurídico determinan el efecto y alcance de las denominadas transiciones. En los casos en que una nueva Constitución es otorgada se produce una transición en sentido restringido, por lo que ésta es identificada por el aspecto formal. Por otra parte, cuando se trata de un cambio en las instituciones de conformidad con un determinado criterio valorativo o la orientación de las normas jurídicas, pero sin cambiar la forma estatal o de gobierno, se trata más bien de un cambio de diseño institucional.”

¹⁴⁵ LÓPEZ Ayllón, Sergio. (GONZÁLEZ Ma. Del Refugio, LÓPEZ Ayllón Sergio, Editores). *Transiciones y Diseños Institucionales*. UNAM México 2000. p. 302 “debido fundamentalmente a los cambios en las formas y organización de la producción y el consumo, permitidos y acelerados por los avances tecnológicos, en el mundo contemporáneo encontramos ámbitos de acción deslocalizados en los cuales el Estado, en su estructura tradicional, no parece ejercer plenamente su poder (soberanía).”

que plantea aún innumerables interrogantes.¹⁴⁶ En este sentido la globalización no sólo implica impactos a nivel externo sino modificaciones acumuladas en los espacios internos.¹⁴⁷

Manuel Camacho Solís, opina que la reforma del Estado se encuentra interrumpida debido a que el anterior régimen priísta no reconoció su necesidad y lo consideraba un peligro para su permanencia en el poder. “Nunca se quiso llegar a un pacto de transición, porque se pensó que las reformas políticas serían suficientes para legitimar al régimen y permitirían al PRI seguir gobernando”¹⁴⁸. Explica que cuando la alternancia ocurrió por la vía electoral, el anterior régimen reafirmó su posición en contra de una reforma del Estado pactada.¹⁴⁹

Alonso Lujambio señala que la característica de la transición mexicana ha sido su carácter gradual, desde las elecciones presidenciales de 1988 y 1994, el PRI se ha convertido en este período en un partido más. Sin embargo, la transición mexicana a la democracia ha encontrado un inequívoco punto de inflexión en

¹⁴⁶ Ibidem. p. 302. “Esta transición amplia no implicaría, al menos en el horizonte previsible, la desaparición del Estado, sino una nueva articulación entre el derecho interno y el derecho externo”.

¹⁴⁷ Ibidem. p. 326. “Estos cambios, considerados en conjunto, habrían tenido como consecuencia una serie de transformaciones del Estado mexicano a diferentes niveles. En primer término podemos identificar una modificación significativa de diseño institucional, cuya envergadura permitiría incluso equipararla a una transición en sentido restringido. En segundo término, el Estado mexicano, como los demás Estados nacionales, se encuentra en medio de los dilemas planteados por la globalización, que podrían llevar incluso a una transición en sentido amplio”.

¹⁴⁸ CAMACHO Solís, Manuel. *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*. UNAM. México, 2002. pp. 49,50.

¹⁴⁹ Ibidem. p. 50. “Sin embargo, el peso de los intereses y la ideología del antiguo régimen que han estado en contra de la transición, y el desgaste que ha tenido la idea misma de la transición, no son suficientes para explicar la interrupción del proceso de una reforma del Estado pactada. Se pensó que con el cambio político y la alternancia se abrían posibilidades de cambio institucional; vamos, que prácticamente el cambio en la correlación de fuerzas y el debilitamiento de los controles autoritarios, obligaban a convenir las reformas institucionales que hicieran gobernable al país en las nuevas condiciones y que aseguraran la consolidación del régimen democrático. Eso no ha ocurrido.”

1997 como resultado de las elecciones intermedias del Congreso de la Unión, y por primera vez el PRI “se ve obligado a construir con otros partidos coaliciones congresionales que le permiten gobernar.”¹⁵⁰

Esto también advierte un riesgo generado por la incertidumbre política a la que se enfrenta el sistema ya que durante décadas de dominio hegemónico del PRI, nunca se acostumbró a negociar en el Congreso y ahora debido a la pluralidad política de los grupos parlamentarios con representación en el Legislativo obliga a hacerlo para construir mayorías.¹⁵¹

Antonio Camou refiere que para entender el complejo proceso de transición es necesario entenderlo a su vez con una serie de subprocesos íntimamente vinculados en la práctica donde la transición democrática se entiende como un proceso de cambio político orientado, referido al intervalo que va desde la plena vigencia de un régimen político autoritario a la instauración de un régimen de carácter democrático.¹⁵²

En el caso de México asistimos al caso de una doble transición política, que Antonio Camou llama “transición bifronte” en donde no sólo se ha venido

¹⁵⁰ LUJAMBIO, Alonso. *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*. UNAM. México, 2002. p. 205.

¹⁵¹ Ibidem. p. 205. “La novedad del fenómeno coloca a México en un proceso de enorme incertidumbre política en la medida en que años y años de gobierno unipartidario obstaculizaron la creación de una cultura de la negociación y el arribo a acuerdos congresionales”.

¹⁵² CAMOU, Antonio. *Transición Democrática y Gobernabilidad México y América Latina*. FLACSO-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM- Editorial Plaza y Valdés. México 2000. p. 226. “La transición política hace referencia al intervalo que se extiende entre un régimen político y otro, siendo su principal característica el hecho de que, durante la misma, las reglas del juego político no están plenamente definidas, se hallan incluso en flujo permanente y, por lo general, son objeto de una ardua contienda a efecto de establecer los espacios y procedimientos cuya configuración determinará los recursos que legítimamente pueden aplicarse en la arena política y los actores a los que se permitirá participar en ella.”.

debatando, y disputando políticamente, un conjunto de reglas para definir las normas de acceso, distribución y ejercicio del poder político, sino también el tránsito de un antiguo paradigma de gobernabilidad, legítimo durante décadas, aunque de características “semiautoritarias”, a otro de perfiles todavía inciertos.

Continuando con este autor, se aporta un análisis del proceso histórico de la transición mexicana que respalda el planteamiento del presente trabajo de investigación dado que establece un período fundamental de la transición en México a partir de la conformación plural de la Cámara de Diputados en 1997. Señala que la ruptura del régimen en 1988 representa un proceso de apertura política del México moderno, “cuyos pasos iniciales habría que ubicar en la reforma electoral de 1977, o en el ya mítico movimiento estudiantil reprimido en octubre de 1968, es claro que las elecciones del 6 de julio de 1997 señalan un punto de inflexión en la transición democrática que ya lleva veinte años de camino”¹⁵³

Este proceso ha pasado por tres etapas, a la reforma electoral de 1977 la refiere como un periodo de “apertura concedida”, a la escisión del PRI de 1988 representó el fin del partido “prácticamente único”, para pasar en los últimos años a una etapa de “democratización reclamada” para terminar en una “transición pactada” a partir de 1997. La elección de 1997 ha marcado un punto en el itinerario transicional, representado por cuestiones que atañen a la gobernabilidad, la agenda nacional y la noción de democracia.¹⁵⁴

¹⁵³ Ibidem. p. 439.

¹⁵⁴ Ibidem. pp. 440,441. “En primer lugar, se avisa un importante cambio en las cuestiones de la transición democrática propiamente dicha a los nuevos problemas de la gobernabilidad democrática. En segundo término y ligado a lo anterior, también irá cambiando lentamente la composición de la agenda pública: a partir

En este marco de transición, la Cámara de Diputados se ha distinguido por marcar la pauta de los cambios políticos. La nueva correlación de fuerzas tuvo una serie de repercusiones en el sistema democrático. Cuando el Presidente de la República pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados se inaugura un nuevo equilibrio de poderes.

Recordemos que ya desde la LIV Legislatura (1988-1991) el PRI perdió la posibilidad de reformar la Constitución por sí solo ya que no disponía de las dos terceras partes de los votos. Sin embargo es en 1997 cuando se origina el gran cambio en la representación nacional del Congreso, el mérito sin lugar a dudas es de la gente, que orilló a la LVII Legislatura a ser desde ese momento la legislatura de la transición.¹⁵⁵

Posteriormente, en la LVIII y LIX Legislaturas, la Cámara de Diputados siguió integrándose en condiciones de pluralidad sin mayoría absoluta para ninguno de los partidos políticos representados. El escenario del 2000 invirtió la tendencia para el PRI, ahora no sólo perdía la mayoría en el Congreso, también la presidencia de la República, la Cámara de Diputados se mantuvo aportando elementos para la gobernabilidad, ejerciendo de manera importante las facultades constitucionales que posee para contribuir al equilibrio y al control del poder.

de los problemas de la construcción de una nueva institucionalidad para el régimen político, volverán los temas de la reconstrucción del Estado. La tercera cuestión que las elecciones de 1997 hicieron surgir es el cambio en la noción misma de democracia.”

¹⁵⁵ PAOLI Bolio Francisco José. “*La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*”. Cámara de Diputados México 2000. p. 9. “Para ver en perspectiva la caracterización y el significado de la LVII Legislatura, sus realizaciones y los límites de su desempeño, es indispensable tener en cuenta el estado de la transición del régimen político mexicano. El tránsito no se ha consumado plenamente, pero hemos seguido avanzando hacia la meta del régimen democrático. En los últimos años del siglo hemos empezado a salir de un régimen presidencialista, en el cual el titular del Poder Ejecutivo ejercía la mayor influencia y tomaba las principales decisiones económicas, sociales y políticas del país.”

Falta mucho por hacer, y es importante que la Cámara de Diputados favorezca la división de poderes sin llegar a la confrontación estéril. Es un largo proceso de construcción que sigue en curso, pero que sin lugar a dudas ha tenido en los últimos años su principal impulso.

3.2.- FACTOR DE GOBERNABILIDAD

En toda transición hay esquemas de cambio y necesariamente tiene que haber reglas comunes que permitan que se den los cambios de manera ordenada y pacífica, por tanto la gobernabilidad es inherente al Estado porque son las condiciones de un sistema político que permiten la organización de la sociedad posibilitando su desarrollo en un marco jurídico que le otorgue paz, libertad, orden, tolerancia, estabilidad y libertad.

Para entender el concepto de gobernabilidad hay que remontarnos a los años setentas cuando en un marco de crisis fiscal de las grandes potencias occidentales y Japón, enfrentaron un escenario de aparente exceso de democracia que generaba una sobrecarga de demandas imposibles de satisfacer.¹⁵⁶ En tal circunstancia, los académicos Samuel Huntington, Michelle Crozier y Joji Wakanuti, conformaron una Comisión Trilateral y rindieron su *Informe de Gobernabilidad* que titularon *La Crisis de la Democracia*.

¹⁵⁶ CARBONELL, Miguel. *Estrategias y Propuestas para la reforma del Estado*. UNAM. México, 2002. p. 79. Coincide en esta aportación Miguel Carbonell, quien afirma que el concepto de gobernabilidad fue acuñado a mediados de los años setenta a raíz de un estudio colectivo que pretendía dar respuesta a la situación de “sobrecarga” (overloading) de demandas que caracterizaba a los países occidentales y que ponía en jaque la capacidad de respuesta de los gobiernos que, consecuentemente, entraban en una grave crisis de legitimidad. La idea de gobernabilidad nace, pues, como contraposición al “Estado de bienestar” que caracterizó a los sistemas democráticos de la posguerra.”

Pedro Ojeda Paullada lo explica de una manera metodológica en su ensayo *Democracia y Gobernabilidad*, en el que después de analizar el contenido de este informe, señala que en el contexto latinoamericano existe una gran deferencia al plantear el análisis de la gobernabilidad ya que se origina desde un espacio de construcción democrática.¹⁵⁷

En este análisis sobre la gobernabilidad se pretende lograr una aproximación a la idea para apoyarnos en ella y encontrar su vinculación con la labor del Poder Legislativo en el contexto actual. Por ello es necesario entender las múltiples interpretaciones de gobernabilidad y los vínculos que la acompañan, por ejemplo: legitimidad, democracia y Estado de derecho. Esto tiene que ver con la relación congreso y gobernabilidad, el texto que analizamos de Pedro Ojeda Paullada, aporta una definición que vincula gobernabilidad y democracia.¹⁵⁸

Desde mi punto de vista la gobernabilidad es parte del Estado de Derecho, ya que la gobernabilidad es una condición inherente al mismo, retomando la idea del “imperio de la ley”. Por ello iniciaré esta parte de la investigación analizando ¿qué es el Estado de derecho?. Existen varias obras que aportan

¹⁵⁷ OJEDA Paullada, Pedro en *Democracia y Gobernabilidad*. Diego Valadés/Rodrigo Gutiérrez Rivas (coordinadores). UNAM. México, 2001. p. 241. “La teoría de la gobernabilidad nace a partir de la teoría de la ingobernabilidad y se suscita en un escenario de país desarrollado. Sin embargo, al trasladarse estos estudios al espacio latinoamericano, el problema es muy diferente, y ya no se puede hablar de una crisis de democracia por exceso de la misma, sino que debemos situarnos en un proceso de construcción democrática. No se trata, pues, de una sobre demanda que ponga en peligro la democracia, sino de una subdemanda que apuesta a la democracia para poder crecer, lo que hace mucho más dramáticos los pendientes por satisfacer”

¹⁵⁸ Ibidem. p. 244. “La gobernabilidad democrática implica el control del Poder Ejecutivo por el Legislativo, y de este último por los ciudadanos, la alternancia, la realización periódica de elecciones y otras formas de participación, la plena vigencia de los derechos políticos y sociales y, de manera especial, la conciencia colectiva en la necesidad de la existencia simultánea de reglas formales y condiciones sustantivas, es decir, las condiciones materiales de igualdad y equidad así como la adecuación entre medios y fines de la autoridad del Estado.”

estudios al respecto, pero en el libro de Elías Díaz *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*¹⁵⁹ se enlistan las características básicas e indispensables que nos ayudarán a comprender el concepto.

Al día de hoy se encuentran en crisis los elementos constitutivos de la democracia. Existen dos elementos que se desvanecen el carácter representativo de los sistemas políticos: primero, su capacidad de representar a la sociedad y realizar la voluntad de la mayoría; y, en segundo término, la sujeción a la ley de los poderes públicos. Dos requisitos que corresponden al paradigma democrático: la democracia representativa y la del Estado de derecho, entendido éste como sistema de límites y vínculos impuestos a la primera en garantía de los derechos fundamentales de todos.

Una democracia gobernable tiene que ver con la capacidad de generar acuerdos. En esto radica la labor fundamental del Poder Legislativo. Miguel Carbonell apunta que la gobernabilidad de una democracia no depende de la capacidad de imponer decisiones desde el gobierno, sino de lograr los consensos suficientes a través de la discusión y de la negociación que permiten las adhesiones a una norma o una decisión, pues así entenderemos mejor a la gobernabilidad.¹⁶⁰

¹⁵⁹ DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Taurus, 1998, Madrid, España. p. 44.

a) Imperio de la Ley: ley como expresión de la voluntad general.

b) División de Poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

c) Legalidad de la Administración: actuación según ley y suficiente control judicial.

d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.

¹⁶⁰ CARBONELL, Miguel. *Estrategias y Propuestas para la reforma del Estado*. UNAM. México, 2002. p. 82. “La gobernabilidad de un sistema democrático se traduce, así no en el establecimiento de mecanismos que permitan al gobierno una rápida, eficaz y eficiente toma de decisiones frente a un Parlamento hostil, lo que inevitablemente se traduce en una merma del grado de democracia de ese sistema; sino en el establecimiento de mecanismos que favorezcan la discusión, la negociación y el compromiso entre los actores políticos que tienen en sus manos la toma de decisiones colectivas.”

En la *Enciclopedia de la Política* de Rodrigo Borja, se intenta dar una aproximación al término a raíz de una razonable capacidad de dirección política y su pertenencia a los regímenes democráticos.¹⁶¹ En el contexto nacional, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 habla de una nueva gobernabilidad democrática y para lograrla explica que deberá estar sustentada en un Estado reformado, lo que nos aproxima al análisis de la Reforma del Estado.¹⁶²

Juventino Castro y Castro señala los factores que están colocando o pueden colocar en peligro nuestra gobernabilidad y entre otros factores económicos y sociales señala los de carácter político: “principalmente el enfrentamiento de los poderes políticos, sin consideración alguna sobre sus resultados de desorden y desconcierto que provocan.”¹⁶³

Arturo Valenzuela investigador y Consejero de Seguridad Nacional para Asuntos de Latinoamérica en Washington y exsubsecretario de Estado del primer período presidencial de Bill Clinton aseguró en una entrevista: “La existencia de un multipartidismo en México ha creado un sistema de doble legitimidad, en el cual hay un autocontrol del Ejecutivo y Legislativo, y de no resolver esa situación se puede llegar a una parálisis y a una ingobernabilidad

¹⁶¹ BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de Ciencia Política*. Fondo de Cultura Económica. México 2001. “Se entiende por gobernabilidad la razonable capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad. La acción de gobierno requiere condiciones favorables así en el medio interno como en el internacional. Cuando estas condiciones no se dan o cuando se dan insuficientemente se dice que hay problemas de gobernabilidad en un estado.”

¹⁶² Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. “La gobernabilidad del país estará sustentada en un Estado reformado, en el predominio de una cultura democrática, en el pleno respeto a los derechos y libertades, en un sistema de partidos fortalecido, así como en una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica. Un gobierno democrático, cuya razón de ser es el pueblo, constituirá la base de una gobernabilidad legítima, firme y estable, en la que la pluralidad de actores pueda promover sus intereses legítimos, coexistir en una relación tolerante y colaborar a partir de un sentido de corresponsabilidad”.

en el país”.¹⁶⁴ Explicó que en México debido a los desacuerdos políticos entre el Congreso y el Presidente de la República, existe un desafío a la gobernabilidad.¹⁶⁵

La Cámara de Diputados se ha constituido en factor de gobernabilidad, particularmente en este proceso de transición donde el Ejecutivo gobierna sin mayoría de su partido. En este contexto es necesario fortalecer la división de poderes con mecanismos institucionales de colaboración y respeto.

La gobernabilidad al interior de la Cámara de Diputados se traduce en el empleo adecuado del poder del consenso entre los grupos parlamentarios para asegurar el orden y su debida integración y funcionamiento bajo condiciones de procedimientos aceptados y respetados que legitimen las decisiones. Gobernabilidad vincula necesariamente la voluntad de los gobernantes en su relación con la sociedad.

Con motivo del III Congreso Internacional de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe, el Vicepresidente de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, presentó una ponencia titulada “México: alternancia política o transición para la consolidación democrática”.¹⁶⁶ Se explica que nuestra

¹⁶³ CASTRO y Castro, Juventino. Periódico “El Universal” 6 de marzo de 2003 p. A 26.

¹⁶⁴ VALENZUELA, Arturo. Periódico “El Universal” 4 de agosto de 2003. p. A 30.

¹⁶⁵ Ibidem. p. A 30. “El gran desafío es cómo compatibilizar el sistema presidencial con el sistema multipartidario porque éste por definición te crea un presidente minoritario y su partido tampoco tiene mayoría en el parlamento, entonces eso lleva a una suerte de conflicto político entre el presidente y el parlamento pues los dos detentan autoridad popular. Es un sistema de doble legitimidad en donde si no se resuelve el problema de la relación entre estas dos fuerzas políticas que se autocontrolan, entonces esto puede llevar a una situación de parálisis y de ingobernabilidad”.

¹⁶⁶ VILLANUEVA Mukul, Eric Eber. Vicepresidente de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, Cámara de Diputados. III Congreso Internacional de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe, celebrado en la Ciudad de Pontevedra, Galicia, España del 22 al 26 de octubre de 2001 (Gaceta Parlamentaria del

transición está todavía en construcción y la cancelación del proceso de transición sería un error histórico y estaríamos en riesgo de caer en la ingobernabilidad e inestabilidad del país.

Mauricio Merino aporta una buena definición de gobernabilidad democrática adaptada a las circunstancias mexicanas. Este autor afirma que se refiere a un arreglo institucional capaz de atender y procesar los cambios de un régimen de manera pacífica y democrática que invariablemente atañe a la reforma del Estado como un rasgo formal de la gobernabilidad.¹⁶⁷ Ricardo J. Sepúlveda aporta otro enfoque sustentado en la idea del arreglo institucional que permite recibir demandas de la sociedad y la capacidad de satisfacerlas por parte del gobierno.¹⁶⁸

Joseph M. Colomer afirma que la gobernabilidad de una democracia representativa de tipo presidencial depende, en gran parte de la relación entre las instituciones políticas, sobre todo el Presidente y el Congreso. Un régimen

4/febrero/2002. p. 16. Ponencia titulada “*México: alternancia política o transición para la consolidación democrática*”. “La transición política en México constituye el paso de un régimen autoritario, de un partido hegemónico y un presidencialismo a ultranza con poderes metaconstitucionales, a un régimen democrático, con un real equilibrio entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, unas facultades acotadas del Presidente, un sistema de partidos y una libre y equitativa competencia electoral”.

¹⁶⁷ MERINO, Mauricio. *La transición votada*. Fondo de Cultura Económica. México 2003. p. 59. “La conducción eficaz, coherente y flexible de un proceso de cambio que atañe a varios órdenes de la vida institucional, la gobernabilidad democrática tiene que ser también un propósito deliberado de lo que en México se ha llamado la reforma del Estado. De hecho, ésta constituye el continente de aquélla; o si se prefiere, la reforma del Estado representa la parte formal del dinamismo propio de la gobernabilidad democrática, que a fin de cuentas exige un nuevo arreglo institucional capaz de procesar las transformaciones del régimen de manera pacífica, legal y democrática a un tiempo.”

¹⁶⁸ SEPÚLVEDA, Ricardo. *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*. UNAM. México, 2002. p. 129. “La gobernabilidad es la consecuencia operativa del desempeño de un arreglo institucional, es la capacidad de ejercer de manera efectiva el poder público, de mantener el orden, de encauzar políticamente de manera pacífica y exitosa la variedad de conflictos que son consustanciales a la existencia misma de una sociedad. Es, sobre todo, el equilibrio que se genera entre las demandas de la sociedad y las posibilidades que tiene el gobierno de satisfacerlas”.

presidencial puede producir un gobierno dividido en el que varios partidos ocupen posiciones de poder institucional que puede producir conflictos entre instituciones e ingobernabilidad, o bien la cooperación interinstitucional capaz de generar decisiones consensuadas.¹⁶⁹

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) con sede en México y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM editaron un libro¹⁷⁰ con varias investigaciones sobre gobernabilidad y democracia en México y América Latina. En esta investigación colectiva se encuentran elementos de análisis muy sólidos que refuerzan la idea de esta tesis: transición, gobernabilidad y reforma del estado tienen un hilo conductor donde particularmente la Cámara de Diputados ocupa un lugar preponderante.

En la introducción hecha por Julio Labastida Martín del Campo señala que el proceso de transición a la democracia ha sido caracterizado como un cambio en el patrón legitimatorio de normas que regulan el acceso, distribución y ejercicio del poder político, y el proceso de consolidación democrática en el que las reglas del juego político se institucionalizan, volviéndose más sólidas, estables y previsibles.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad (legitimidad, eficacia y estabilidad) en un contexto marcado por la reforma del Estado (reconstrucción del ámbito

¹⁶⁹ COLOMER, Joseph M. *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*. UNAM. México, 2002. p. 188, 189. “Un presidente con fuertes poderes ejecutivos quedaría compensado con un Congreso con fuertes poderes legislativos para producir un balance global. Pero si el presidente y el Congreso cuentan con diferentes mayorías políticas de apoyo, esta separación de poderes favorecerá la toma de decisiones contradictorias”.

¹⁷⁰ LABASTIDA Martín del Campo, Julio/ CAMOU Antonio LUJÁN Ponce, Noemí. (coordinadores) *Transición Democrática y Gobernabilidad México y América Latina*. FLACSO-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM- Editorial Plaza y Valdés. México 2000.

institucional) se aportan los elementos teóricos que buscan dar coherencia a la obra a través de indicadores generales a saber: orden político, social y económico.¹⁷¹

En la aportación de Adrián Acosta Silva se señalan como desafíos de la gobernabilidad democrática tres crisis en las principales fuentes de legitimidad del régimen: la electoral, la de los compromisos sociales y la de la eficacia en la dirección económica. Para ejemplificar la primera crisis que es producto de la creciente competitividad de los partidos políticos en México afirma que tiene implicaciones directas en el tipo de gestión y regulación de los conflictos de poder.¹⁷² El autor realiza tres preguntas que condensan desde su punto de vista los tres dilemas del régimen presidencialista en el contexto de la reforma del Estado y de la construcción de una gobernabilidad democrática.¹⁷³

La gobernabilidad tiene un carácter de respaldo social. Julio Labastida Martín del Campo dice que la gobernabilidad es una condición necesaria para la institucionalización y estabilidad del orden político que se establece a partir de la validación del orden con base en consensos y compromisos. “Una

¹⁷¹ Ibidem p. 11. “Por un lado, partimos de una definición preliminar de gobernabilidad, entendida como el equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición nos permite identificar tres propiedades básicas de la gobernabilidad –legitimidad, eficacia y estabilidad-, y al menos cuatro indicadores generales: orden público, manejo eficaz de la economía, promoción del bienestar y orden político”.

¹⁷² ACOSTA Silva, Adrián. *Transición Democrática y Gobernabilidad México y América Latina*. FLACSO-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM- Editorial Plaza y Valdés. México 2000. p. 10 “La creciente competitividad de los partidos, la presencia regional de cada uno de ellos y la composición cada vez más plural y equilibrada que estas agrupaciones tienen en el Congreso federal y en los congresos estatales, significan mayores desafíos a la gobernabilidad democrática del país.”

¹⁷³ Ibidem p. 102. “1) ¿cómo sustituir la histórica centralidad y el poder presidencial en las grandes decisiones de economía y política, asegurando umbrales mínimos de estabilidad y eficacia?; 2) en condiciones de gobiernos divididos ¿qué nuevos papeles, atribuciones y límites puede tener el Congreso para lograr la construcción de mecanismos de cooperación y acuerdo con el Ejecutivo? y, 3) ¿cómo extender los mecanismos de la gobernabilidad política a las políticas de Estado?”.

governabilidad democrática implica que el orden no sólo sea legitimado por las élites, sino por amplios sectores de la sociedad”.¹⁷⁴

Existen propuestas novedosas apoyadas en la idea de legitimidad y obediencia ciudadana que ayudan al análisis del concepto gobernabilidad.¹⁷⁵ Otro enfoque se inclina por analizar la gobernabilidad como un proceso de racionalización del Estado insertado en la modernización y cambio social cuyo principal objetivo se centra en la transformación del rol del Estado; la unidad que debe existir entre Estado democrático y gobernabilidad democrática es de carácter unívoca.¹⁷⁶

Norbert Lechner aborda el tema de la gobernabilidad democrática desde una perspectiva de “mapas políticos”, como un código interpretativo para estructurar y ordenar la nueva realidad social. “El mapa es una construcción simbólica que mediante determinadas coordenadas delimita y estructura un campo como si fuese la realidad”, cuya finalidad práctica es servir de

¹⁷⁴ LABASTIDA Martín del Campo, Julio. *Transición Democrática y Gobernabilidad México y América Latina*. FLACSO-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM- Editorial Plaza y Valdés. México 2000. p. 254.

¹⁷⁵ ARBÓS Xavier/ GINER Salvador. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI de España Editores. Segunda Edición Madrid 1996. p. 13. “governabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.”

¹⁷⁶ ROITMAN Rosenmann, Marcos en *Governabilidad y Globalización Procesos políticos recientes en América Latina*. SALINAS Figueredo Darío/ JIMÉNEZ Cabrera Edgar (coordinadores). Editorial Gernika. México 2002. pp. 68,69. “La gobernabilidad se homologa a una categoría constituyente, refundación del poder político. Sus máximas son racionalidad y eficacia. Racionalidad en el quehacer del Estado y en sus funciones administrativas. Eficacia en el desarrollo de programas y políticas públicas. Ambos factores, racionalidad y eficacia se aúnan para producir legitimidad social, garantía del mantenimiento del orden político institucional.”

orientación. Estos mapas se erosionan ya que los códigos mentales en uso ya no son adecuados al nuevo contexto arrastrando consigo crisis ideológicas.

Cuando la política pierde esta guía provoca en gran medida los problemas de gobernabilidad democrática ya que rompe los vínculos de comunicación de los participantes en la medida en que la política deja de ser la instancia máxima de coordinación y regulación social y, por otra parte, desborda la institucionalidad del sistema político a través de múltiples redes. Entonces la acción de gobierno pierde su marco acostumbrado.¹⁷⁷

Para construir una agenda institucional para la gobernabilidad democrática se requiere en todos los espacios de representación el fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político.¹⁷⁸ En el caso mexicano, la apertura política en el funcionamiento del Congreso tiene sus consecuencias en el sistema político que tiene que enfrentarlas con inteligencia para aportar condiciones de gobernabilidad al país.

Es una realidad incuestionable que el Congreso ha asumido un papel más activo e independiente en la vigilancia de las acciones del Poder Ejecutivo y

¹⁷⁷ LECHNER, Norbert. *Cultura política y gobernabilidad democrática. Serie de Conferencias Magistrales*. Instituto Federal Electoral. México, 1995. pp. 22, 23. “No es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente. Una vez conquistado un nivel mínimo de democracia de cara al autoritarismo, deviene preocupación a la gobernabilidad, o sea, las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos. La gobernabilidad democrática es problemática no tanto por un supuesto exceso de demandas sociales (como suponían los críticos neoconservadores) como por la mencionada transformación de la política.”

¹⁷⁸ CAMOU, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 6*. Instituto Federal Electoral. México, 1995. pp. 53, 54. “El flujo eficaz y legitimado de las decisiones políticas, en las sociedades democráticas modernas, requiere del equilibrio y el fortalecimiento de las instituciones de liderazgo, tanto en el nivel del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. Si el Congreso tiene que desempeñar un papel de gobierno efectivo, distinto del papel crítico y de oposición, habría de ser capaz de formular metas generales, determinar prioridades e iniciar programas, con base en mayorías estables y consistentes.”

en la elaboración de las políticas del gobierno. El Congreso opera en un marco institucional que le permite ser un equilibrio de poder y definir el rumbo del país, ya que a través de la elaboración o reformas a las leyes determine el tipo de Estado y a su vez de convivencia social.

Gobernabilidad se refiere a la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones ante las demandas y las necesidades de la sociedad. Es decir una sociedad es menos gobernable en la medida en que las demandas que le plantea al gobierno son menos posibles de atender; mientras que es más gobernable en la medida en que estas demandas son atendidas, y en definitiva una sociedad se vuelve ingobernable cuando las demandas rebasan las posibilidades de respuesta disponibles por el gobierno.

La gobernabilidad de un sistema político también comprende el equilibrio entre las fuerzas políticas (partidos, élites, grupos) que actúan dentro o fuera de las instituciones. Esta relación no sólo tiene que ver con una relación entre demandas y respuestas gubernamentales sino en la relación equilibrada entre instancias de poder.

Entonces tenemos que gobernabilidad se fundamenta en dos características principales: legitimidad y eficacia. Ambas proporcionan estabilidad y orden social al sistema político. Un gobierno requiere ejercer estas dos funciones para tener capacidad de enfrentar los retos de la gobernabilidad. Cuando no se cumplen las condiciones de la gobernabilidad se pone en riesgo la estabilidad de un sistema político.

En un sistema como el nuestro que se encuentra sobrecargado de demandas y que no se pueden satisfacer principalmente por falta de recursos y peor aún, agravado por falta de acuerdos políticos de las instituciones democráticas, se pone en grave riesgo la gobernabilidad, es decir, si no consolidamos nuestra democracia con acuerdos políticos fundamentales, avanzamos hacia la ingobernabilidad.

La situación que se vive actualmente entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo evidencia una posible crisis de gobernabilidad en México si no se sientan las bases para acuerdos fundamentales y se logra la cooperación entre ambos poderes, se podría llegar a una situación que limitaría la capacidad del gobierno para implementar políticas públicas.

3.3.- TRANSICIÓN Y REFORMA DEL ESTADO

Al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo en 1995, el entonces Presidente de México convocó a los partidos políticos a llevar el país hacia una democracia consolidada.¹⁷⁹ Las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión se comprometieron a elaborar una propuesta definitiva de reforma del Estado. El 17 de enero de 1995 se firmó el Acuerdo Político Nacional, para el cual se estableció una mesa de negociaciones entre PRI, PAN, PRD, PT y el gobierno federal, en el que se establecieron los compromisos a realizar en el corto y mediano plazo.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Este proceso es ampliamente estudiado en la obra *Ingobernabilidad, la gestión de la crisis en el gobierno de Ernesto Zedillo*. Roberto González Villarreal, (coordinador) / Oscar Díaz Santos/ Vicente Orozco Olea/ Eduardo Pagaza Olea. Plaza y Valdés Editores. México 1996.

¹⁸⁰1.- Avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva a nivel federal y que sirva de marco y referente para las entidades federativas.

Inmediatamente después se presentaron las dificultades del Acuerdo Político debido a los conflictos electorales en Chiapas, Tabasco y Veracruz. “Pese a la negativa del PRD de continuar con el Acuerdo Político Nacional, las fracciones parlamentarias de los partidos representados en el Congreso de la Unión prosiguieron sus trabajos para fijar una agenda de discusión para la reforma del Estado.”¹⁸¹

El Congreso de la Unión determinó el 27 de enero de 1995, la agenda básica para la Reforma del Estado mexicano. Los pilares del nuevo pacto federal se centraron en: el establecimiento de un presidencialismo democrático, la separación real del gobierno y el partido en el poder, la autonomía efectiva de los órganos electorales y la democratización del Distrito Federal. Los apartados temáticos establecidos fueron: Reforma Política; Nueva Gobernabilidad Democrática; Reforma Legal; Reforma Económica del Estado y Reforma Social.

Durante este accidentado 1995, se suscitaron varias rupturas y rompimientos políticos con el gobierno por parte de las fracciones parlamentarias del PRD y PAN por inconformidad en resultados electorales, particularmente Yucatán y por la designación de consejeros del IFE. Finalmente el 24 de octubre se

-
- 2.- Promover, con estricto respeto a las soberanías estatales, reformas en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma electoral federal.
 - 3.- Impulsar la reforma política del Distrito Federal con la participación de la ciudadanía.
 - 4.- Conducirse con apego a la ley, para asegurar la vigencia del Estado de Derecho.
 - 5.- Asegurar legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales.
 - 6.- acordar la resolución inmediata de los conflictos postelectorales dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuo.
 - 7.- Garantizar, que una vez concluidas las reformas electorales y, en consecuencia, satisfechas las condiciones de equidad previas a las elecciones y la legalidad del proceso, no se realicen acciones postelectorales por ninguna de las partes que violenten el marco jurídico y el respeto de las instituciones.

¹⁸¹ GONZÁLEZ Villarreal, Roberto (coordinador). *Ingovernabilidad, la gestión de la crisis en el gobierno de Ernesto Zedillo*. Plaza y Valdés Editores. México 1996. p. 307.

formalizó la reanudación del diálogo político nacional entre la Secretaría de Gobernación y los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión en el que principalmente se propuso un compromiso del gobierno con la transición pactada, compromiso que volvería más adelante a ser motivo de ruptura del diálogo.

Por otra parte la Cámara de Diputados también realizó su propio esfuerzo por constituir un espacio para el diálogo y el planteamiento de propuestas que permitan aterrizar el proyecto de la Reforma del Estado. En diciembre de 1997 la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados suscribió un Acuerdo¹⁸² mediante el cual autoriza a éste órgano de gobierno a realizar los acuerdos conducentes con el Senado de la República para que cada Cámara construya una Comisión Especial para la Reforma del Estado.

Dicho documento se aprobó tomando en consideración que en diciembre de 1995 los coordinadores de los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión firmaron un Acuerdo en el que establecieron los procedimientos para llevar a cabo el Diálogo Político Nacional para la Reforma del Estado inscrito en el espíritu de los compromisos para el Acuerdo Político Nacional suscrito en Los Pinos. En este Acuerdo se establecieron las bases para la participación del Congreso de la Unión en la Reforma del Estado.

En la elaboración del Acuerdo para la creación de la Comisión Especial, se estableció que para consolidar y profundizar la reforma del Estado ésta debía

¹⁸² Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política para Consolidar la Reforma del Estado. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 15 de diciembre de 1997.

considerarse dentro de la agenda legislativa para que sea el Congreso de la Unión un espacio plural donde se continúe el diálogo nacional y se reciban las opiniones de los actores involucrados y de la sociedad en su conjunto.

Este período fue intenso en cuanto a los intentos por concretar una mesa de diálogo para la reforma del Estado. De todo estos compromisos, en 1997 al inicio de la LVII Legislatura, el Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, editó un libro titulado *La Reforma del Estado: Agendas de la Transición*, como un trabajo de compilación de las propuestas realizadas por los partidos políticos, las organizaciones civiles y el gobierno durante los últimos años para impulsar y articular el cambio democrático, en donde se expone este proceso. En su introducción Porfirio Muñoz Ledo aporta elementos valiosos de análisis para la comprensión de la reforma del Estado al ubicarla como método y consecuencia de toda transición democrática.¹⁸³

En febrero de 1998, posterior a las elecciones del 6 de julio del año anterior, el Secretario de Gobernación de la administración del Presidente Ernesto Zedillo y futuro candidato del PRI a la presidencia de la República, Francisco Labastida, empleaba en su lenguaje palabras como democratización y gobernabilidad. Aparte de hacer un llamado para lograr avances en la convocatoria para reinstalar la mesa central para de la reforma del Estado

¹⁸³ “Reformar al Estado no es solamente modificar las instituciones sino también las pautas de conducta que dan sentido al desarrollo de una nación. Desde esta perspectiva, la reforma del Estado es al mismo tiempo método indispensable y consecuencia última de toda transición democrática. Sin un cambio sustantivo de las reglas y de las actitudes políticas, el tránsito de un régimen autoritario a un sistema plural y competitivo no puede producirse. Pero también es cierto que sólo a través de la regularidad democrática, del funcionamiento continuo y estable del poder ciudadano y de las instituciones representativas, se generan las profundas mutaciones sociales y culturales que requieren la edificación y la consolidación de un genuino Estado democrático. La transición es el proceso, la reforma es la sustancia. La primera es efímera, aunque definitiva; la segunda es estructural y debe ser progresiva para volverse perdurable.”

existía un avance en cuanto a la democratización, pero no necesariamente en la consolidación de la gobernabilidad.¹⁸⁴

Poco tiempo después de las elecciones del 2 de julio de 2000, el Presidente electo Vicente Fox encabezó los trabajos para instalar una comisión plural integrada por distinguidas personalidades de los ámbitos más diversos de la vida pública nacional,¹⁸⁵ que se encargaría de proveer los elementos y elaborar propuestas para que el nuevo gobierno diera contenido al rediseño institucional.

El 21 de agosto del 2000 se instaló formalmente la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, bajo la dirección de Porfirio Muñoz Ledo, quien señaló la orientación que tendría el trabajo encomendado: “Estamos absolutamente convencidos de que una transición democrática tiene que encontrar los caminos de su propia gobernabilidad, y que esa gobernabilidad en una sociedad democrática se llama Reforma del Estado”.¹⁸⁶

Esta comisión trabajó intensa y legítimamente, en tres meses, el 22 de noviembre del 2000, logró poner a consideración del pueblo de México y del Presidente electo, su documento final de conclusiones y propuestas. Es decir,

¹⁸⁴ Acto conmemorativo del 81 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, celebrado en Querétaro, Qro. el 5/febrero/1998. “El país necesita tener la certeza de que su desarrollo jamás será interrumpido. En esto consiste la gobernabilidad, es el medio efectivo para consolidar la democracia. Para asegurar la gobernabilidad es necesario diseñar y ejecutar una estrategia que nos permita encauzar con certidumbre la normalidad democrática que México requiere y demanda, con la suficiente estabilidad política y social que lo haga realmente efectivo.” “La democratización y la gobernabilidad no son necesariamente procesos concurrentes y por lo tanto, nos corresponde hacerlos coincidir. La democratización es inviable sin la gobernabilidad. Esta carece de sentido si no está orientada hacia la democracia, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo social.”

¹⁸⁵ Véase la obra: *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*. Coordinador Porfirio Muñoz Ledo. UNAM. México 2004.

¹⁸⁶ *Ibidem*. p.30.

el nuevo régimen emanado de una elección democrática, en una etapa de transición política, recibió con la oportunidad suficiente para haberse convertido en programa de gobierno el citado documento que hubiera podido traducirse en iniciativas y propuestas concretas que hubieran aportado una nueva arquitectura institucional con el respaldo y la fuerza de la colectividad que le había otorgado su voto.

La reforma del Estado implica la modificación del marco legal y conceptual de sus estructuras y organismos. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala la importancia de impulsar la reforma del Estado “de manera que las instituciones que lo conforman representen y sirvan eficazmente a los valores políticos, las aspiraciones históricas, los fines y los intereses vitales del pueblo mexicano.” Continúa el documento con las acciones que se tomarán para este fin, en los que destacan consolidar una relación democrática con la sociedad y una revisión integral a la constitución.¹⁸⁷

El eventual compromiso del gobierno de Vicente Fox con la reforma del Estado se hizo manifiesto el 7 de octubre de 2001 con la firma del Acuerdo Político Nacional¹⁸⁸, un documento al menos esperanzador y repleto de buenas intenciones, suscrito entre el Gobierno Federal y los Presidentes de los

¹⁸⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. “Se impulsarán cambios en el Estado mexicano, para consolidar una relación democrática con la sociedad. Un aspecto que se privilegiará es la apertura de la política y el ejercicio del poder al control desde la base social. Como parte del proceso de ajustes fundamentales al Estado, se trabajará para lograr una mayor eficiencia en el servicio público. Los ajustes de naturaleza constitucional que implique la reforma del Estado se impulsarán mediante la generación de convergencias políticas como parte de un proceso de revisión integral de la Constitución.”

¹⁸⁸ Entre los puntos del Acuerdo destacan: Que el desarrollo político del país requiere adecuar el marco institucional vigente y que para ello, es preciso avanzar en una propuesta integral de Reforma del Estado. Que las medidas necesarias para enfrentar la situación actual, para llevar a cabo la Reforma del Estado y para adaptarse al nuevo entorno internacional, demandan una eficaz colaboración dentro del orden constitucional y de un equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, a efecto de asegurar el desarrollo del bienestar social y la viabilidad del país y sus instituciones democráticas en el mediano y largo plazo.”

Partidos Políticos con representación en el Congreso de la Unión. Esta agenda estaba encaminada a satisfacer las demandas ciudadanas en los ámbitos económico y social.

Al poco tiempo se perdería la importancia del acuerdo entre la coyuntura política quedando de él únicamente el recuerdo. Para el 2004, con una nueva Legislatura y un panorama político nacional inmerso en la futura contienda presidencial del 2006, el diálogo se distancia cada vez más de los actores políticos. Si la reforma del Estado tiene que pasar por el Congreso de la Unión, éste ahora está ocupado con el cobro de “facturas” políticas y no existe ninguna señal que vislumbre la tan buscada reforma del Estado.

Las Comisiones Especiales para la Reforma del Estado que continuaron sus trabajos durante la LVIII y LIX Legislaturas no han presentado un proyecto concreto que contenga las reformas legislativas necesarias para inscribirlas en la aspiración de la Reforma del Estado. Dichas comisiones especiales continúan operando bajo el esquema de presidencias rotativas con duración de un año lo que impide un solo proyecto de largo plazo. Su labor pareciera que se reduce a la organización de eventos, conferencias, mesas de trabajo y foros de consulta sin que hasta el momento se observe una propuesta legislativa completa.

Porfirio Muñoz Ledo después de presidir la Comisión de la Reforma del Estado, señaló en un artículo denominado *Reforma Federalista del Estado* que se llegaron a 180 propuestas de reforma constitucional que se dividieron en seis temas: derechos humanos; objetivos y responsabilidades sociales del Estado; sistema de representación política y participación ciudadana; forma de

gobierno; federalismo; municipios y autonomía y por último globalidad y Constitución. Señala también, la necesidad de lograr equilibrios políticos en el congreso.¹⁸⁹

En lo que parecería un último intento de la administración de Vicente Fox por rescatar el proyecto de Reforma del Estado, el 24 de enero de 2005, se convocó a la presentación de la propuesta de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado, presidida por Muñoz Ledo. Aún se habla en el discurso oficial de tener oportunidad para rediseñar las instituciones para la gobernabilidad democrática y de que existen avances importantes como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la Ley de Derechos Indígenas, la Ley de Desarrollo Social, la Ley en contra de la Discriminación, la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable y Ley del Seguro Popular, entre sus principales logros.

Sin embargo, considero que para la actual administración, el tiempo político y coyuntural rebasó el tiempo de las reformas necesarias para el país, las cuales, lamentablemente, tendrán que esperar para otro escenario político. Con miras a las elecciones presidenciales del 2006 es difícil conjugar intereses de las fuerzas políticas. El nivel de debate se inscribe en la dinámica electoral y los proyectos nacionales se ubican en una “lista de espera” en tanto se resuelve la sucesión presidencial.

¹⁸⁹ MUÑOZ Ledo, Porfirio. Periódico “El Universal” 17 de junio de 2003 p. A 16. “Después de la elección legislativa y de cara a la renovación de los poderes públicos en 2006, los partidos entrarán en un nuevo horizonte político. Habrán llegado a la convicción de que en un futuro predecible, ninguna formación política volverá a detentar todo el poder y comenzarán a pensar, dentro de la lógica de las aspiraciones electorales de cada uno, en las reformas indispensables que aseguren la gobernabilidad del país.”

Por otro lado, gobernabilidad y reforma del Estado encuentran una vinculación estrecha, la opinión de Pedro Ojeda Paullada señala, “el gran reto para el nuevo sistema político mexicano en configuración es y será la consolidación de la reforma del Estado en un marco de gobernabilidad democrática.”¹⁹⁰ Miguel Carbonell apunta que la relación entre democracia y gobernabilidad requiere de un proceso guiado por la reforma del Estado para instrumentar los cambios necesarios en el sistema constitucional.¹⁹¹

Juan Molinar Horcasitas afirma que sí es posible reformar al Estado y que de hecho a lo largo de nuestra historia posrevolucionaria lo hemos venido haciendo. Testimonio de esta historia es que al día de hoy se ha logrado la alternancia en la Presidencia de la República, en el Congreso la fracción del partido del presidente no tiene el control mayoritario, y en el resto de la República más de veinte Estados son gobernados por partidos diferentes al del Presidente de la República.

Explica que el desafío de los años por venir, y de la etapa que éstos inauguran en el largo proceso de la reforma del Estado, es hacer gobernable nuestra democracia. En otras palabras, el propósito que debe impulsarnos hoy para llevar adelante la siguiente etapa de la reforma del Estado es el de crear las condiciones institucionales que permitan la consolidación del régimen democrático al que la transición ha conducido a lo largo de los años. En una

¹⁹⁰ OJEDA Paullada, Pedro. *Democracia y Gobernabilidad*. Diego Valadés/Rodrigo Gutiérrez Rivas (coordinadores). UNAM. México, 2001. p. 239.

¹⁹¹ CARBONELL, Miguel. *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*. UNAM. México, 2002. p. 79. “Reflexionar sobre el tema de la reforma del Estado, es decir, sobre los cambios constitucionales que resultan necesarios para crear un sistema político con los equilibrios institucionales conformes a los principios de un Estado democrático, y que garanticen plenamente los derechos fundamentales sin dejar de cumplir con un mínimo de eficiencia y de eficacia en la toma de las decisiones, impone hacer una serie de consideraciones en torno a la relación existente entre la gobernabilidad y la democracia.”

primera etapa estas reformas tendieron hacia la centralización para fortalecer el sistema político y al Estado nacional. En una segunda etapa se generó un proceso a la inversa en busca de la descentralización, en materia electoral, municipal, creación de organismos autónomos, la transformación del Poder Judicial.¹⁹²

En este nuevo proceso es donde le toca su turno al Poder legislativo ya que se ve obligado a superar la lógica de la competencia y la discordia producto de los procesos electorales, para entrar en una lógica de generar acuerdos, aportando elementos de convergencia propios de la gestión gubernamental. Reformar al Estado sí para hacer nuestra democracia gobernable.¹⁹³

Giovanni Sartori, en una visita a México en abril de 2003, concedió una entrevista muy interesante para el periódico “Reforma” en el que exhorta al Presidente Vicente Fox a seguir buscando el consenso de los partidos en el Congreso. Propone un cambio en el sistema electoral mexicano hacia uno que evite la excesiva fragmentación y la falta de incentivos para la unidad.¹⁹⁴

¹⁹² MOLINAR, Horcasitas Juan. *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*. UNAM. México, 2002. p. 116. “De tal suerte, si en un principio la reforma del Estado generó una fuerte concentración del poder y, con posterioridad, en su segunda etapa, ha impulsado la apertura y la descentralización, hoy la reforma del Estado obedece a una nueva necesidad: la de ajustar la normatividad vigente a las nuevas circunstancias que, en términos de distribución del poder, imperan actualmente en el país.”

¹⁹³ Ibidem. pp. 117,118. “La transición democrática de México tiene rasgos muy característicos, que sólo un par de casos comparten: se trató de una transición forjada gradualmente, utilizando las posibilidades que permitían las reglas del régimen que se buscaba transformar, con la participación de los partidos y las fuerzas políticas de ese régimen, mediante pactos sucesivos, a través de las instituciones y, sobre todo, votada. La transición votada mexicana es, de hecho, el mejor argumento para confiar en la capacidad política de los mexicanos para realizar la reforma del Estado que la transición democrática exige.”

¹⁹⁴ SARTORI, Giovanni. Periódico “Reforma” 7 de abril de 2003. p. A 28. “En términos de reformas estructurales, lo primero que se debe hacer es asegurar mantener el número de partidos en tres o cuatro y diseñar mecanismos que le den al Presidente la posibilidad de lograr modificaciones legislativas a pesar de que los partidos en el Congreso no se pongan de acuerdo. México debe evitar el patrón de ineficacia de la mayoría de los sistemas presidenciales latinoamericanos.”

Concluye señalando que es necesario reinventar el presidencialismo democrático y que México tiene que encabezar a Latinoamérica proporcionando el modelo de un sistema presidencial efectivo.

En otra entrevista al día siguiente, el politólogo italiano hizo una declaración que comparte la idea de este trabajo de investigación, en el sentido de que la transición mexicana a la democracia ha sido un gran paso pero no está completa, “pues ante el desorden mundial que priva es necesario que México ponga en orden su carta constitucional, para poder enfrentar las crisis globales”.¹⁹⁵

La Reforma del Estado, concebida como un proceso paralelo pero separado al de reforma política, ha terminado siendo subordinada por el proceso político, como lo señala Francisco Valdés Ugalde, la estructura política ha determinado una falla de nuestro sistema donde el cambio sustancial radicará en los marcos institucionales preestablecidos para la toma de decisiones.¹⁹⁶

Podemos concluir que este proceso denominado reforma del Estado que no es quizá el término más adecuado pero sí el más comúnmente aceptado, podría representar una oportunidad para encauzar una serie de reformas estructurales que el país demanda para darle sustento a un proyecto político nacional que se enfrenta a una organización del régimen rebasada por la realidad actual.

¹⁹⁵ SARTORI, Giovanni. Periódico “El Universal” 7 de abril de 2003. p. A 13.

¹⁹⁶ VALDÉS Ugalde, Francisco. *Origen y Naturaleza de la Reforma del Estado en México*. La sociedad mexicana frente al tercer milenio. Tomo II. Miguel Angel Porrúa – Coordinación de Humanidades UNAM. México, 2001. p. 196. “La Reforma del Estado conduce a un modelo sistémico cuya creación implica una reforma social y política. Al ser éstas ignoradas, producen conductas estratégicas que atentan contra el modelo sistémico. La única solución es el acuerdo democrático para una reforma del Estado que tendrá que tomar en consideración a todos los sectores sociales y no solamente a los empresarios.”

3.4.- LOS PARTIDOS POLÍTICOS REPRESENTADOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SU PAPEL EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA.

La historia de las repúblicas en el desarrollo del Estado moderno es una historia de los pueblos por participar en la organización y decisiones de gobierno. La república se opone a la forma monárquica de gobierno y observa una serie de valores y conductas inherentes al republicanismo que aunado al concepto de democracia, implica una participación relativamente directa del pueblo en la organización y conducción del gobierno.

En las democracias se suele presentar al Parlamento en su quehacer cotidiano como una prueba manifiesta de los contenidos liberales e igualitarios que caracterizan a dichos regímenes. El parlamento es, por excelencia, el espacio de la representación popular, libre y soberana constituida en poder del Estado, y dentro de ese espacio los partidos políticos representados, en tanto voceros electos de las mayorías y de las minorías, encarnan el funcionamiento democrático.

En el nacimiento de la República Mexicana puede apreciarse las fuertes dificultades de una sociedad estamentaria en que el pueblo, no obstante ser mayoría, no tenía posibilidades efectivas de influir en el gobierno frente a opositores como la nobleza y el clero. En esta estructura social del siglo XVIII, el clero es el cuerpo pensante; la tranquilidad social está a cargo de la nobleza; y al pueblo, con su trabajo y tributos, le corresponde generar la riqueza y mantener a la sociedad en su conjunto.

México en 1821 inicia la construcción de una nación independiente con los instrumentos de un liberalismo político donde se defiende el principio de soberanía radicada en el pueblo. Esta soberanía la ejerce a través de sus representantes en el Congreso de la Unión, que particularmente, en la Cámara de Diputados se integra por representantes de la nación que en teoría velan por los intereses de los representados. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y éste tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En el México actual, de cara al siglo XXI, todos los partidos políticos, pero principalmente PRI, PAN y PRD, desempeñan un papel en la fase de transición. El Congreso se ha convertido en el escenario que proyecta, pero también censura. El tránsito democrático que demanda el pueblo de México consistirá en buena medida, en ajustar los métodos de la política con las necesidades y las expectativas concretas de la sociedad. La representación plural en el Congreso comenzará a ser parecida a la intensa vida parlamentaria de otros países.

Muchas de las decisiones del Ejecutivo, antes de ponerse en marcha tienen que pasar por el tamiz del Congreso. El proceso de transición que está naciendo descansará, en buena medida, en la transformación de los poderes Ejecutivo y Legislativo con base en la negociación entre partidos y en la fuerza social que representan.

El sistema de partidos en México se encuentra en crisis entre otras causas por ejercer deficientemente sus funciones. Para abordar el tema de los partidos

políticos es necesario conocer su marco constitucional.¹⁹⁷ Posteriormente conocer el principio de representación que está comprendido en el artículo 40 Constitucional.¹⁹⁸

De entrada al siglo XXI en México se percibe que los partidos políticos han dejado de representar la voluntad popular para entregarse a los intereses de los grupos que los conforman abandonado sus proyectos que solamente retoman en épocas electorales. El ciudadano siente que se le niega la posibilidad para que sus ideas y planes accedan a la representación popular ya que se cierran los espacios de lucha política para otorgarlos a quienes representan cuotas de poder.

El pluripartidismo se perfeccionaría si logra superar la contienda electoral, para institucionalizarse en el Congreso y en las decisiones ejecutivas. Es recomendable que los partidos políticos acompañen el ejemplo de madurez que ha dado el pueblo en los procesos electorales recientes. El desafío es la capacidad de adaptación para enfrentar situaciones inéditas.

La naturaleza de los partidos políticos es la lucha por el poder. El estado de derecho y la democracia representan los medios legales y legítimos para que los ciudadanos aspiren al poder político y ejercer su representación en los

¹⁹⁷ Artículo 41.- ...

I.- “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.”

¹⁹⁸ Artículo 40.- “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa...” y el artículo 41; “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

poderes públicos. Por ello es muy importante analizar su actividad, propuestas, programas y agenda legislativa en el Congreso de la Unión y discutir en que medida representan los intereses ciudadanos o analizar la posibilidad de tener candidaturas ciudadanas organizadas al margen de las estructuras de los partidos.

Según el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* de Francisco Berlín Valenzuela, consultado para obtener solo una noción primaria de la definición de partido político la cual deriva de los vocablos pars, parte y polis, ciudad, es decir, parte de la colectividad política que interviene en la vida del gobierno del Estado.¹⁹⁹

La conformación del Congreso de la Unión a partir de 1997 marcó la pauta para el cambio político y el verdadero equilibrio de poderes. Durante décadas el Partido Revolucionario Institucional ocupó la mayoría de los espacios de representación y con ello acrecentó el poder presidencial y la disciplina partidista fue la tónica de las legislaturas. En la LVII legislatura que abrió el proceso de transición política en nuestro país, el PAN y el PRD no pudieron lograr acuerdos y como lo sostiene el Dr. Reveles Vázquez, el PAN prefirió entablar negociaciones con el Poder Ejecutivo en vez de favorecer la constitución de una alianza opositora.²⁰⁰

¹⁹⁹ “Parcialidad, coligación, conjunto o agregado de personas que siguen y defienden una misma fracción, opinión o causa. Agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado, con una ideología y un programa de acción definidos y una organización estatuida. Los partidos políticos son expresión del derecho fundamental de los ciudadanos a asociarse para defender agrupadamente ideas y objetivos políticos comunes, son una institución substancial de la democracia moderna, asegurando la marcha regular del Estado al presentar programas y candidatos en las elecciones”.

²⁰⁰ REVELES Vázquez, Francisco (coordinador). *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*. Edit. UNAM- Gernika. México 2002. p.58 “Aunque el panismo no obtendría los resultados esperados de las elecciones federales intermedias de 1997, la nueva composición del Congreso de la Unión concedió un margen de maniobra amplio al PAN para ubicarse estratégicamente en el escenario

La Cámara de Senadores por única ocasión y para homologarse con la elección constitucional funcionó en su LVII Legislatura por tres años de 1997 al 2000. Esta legislatura se caracterizó entre otras cosas, por un debate más abierto y plural, ante la presencia, más amplia, de senadores de tres diferentes grupos parlamentarios (PRI, PAN, PRD) y de manera individual un senador del PT y uno del PVEM, aunque con la mayoría priísta para el régimen de Ernesto Zedillo se convirtió en la muralla infranqueable del “no pasará” contra la dinámica proveniente de una Cámara Colegisladora en la que actuaron cinco grupos, sin mayoría absoluta de ninguno.

Los partidos y los sistemas de partidos se encuentran actualmente en un período de severo cuestionamiento general por parte de la sociedad. Esta sociedad cada vez más informada y demandante exige la verdadera representación de los partidos políticos y de manera permanente busca nuevos cauces para encontrar solución a sus problemas. Dicho argumento ha dado pauta para reivindicar los valores de integración, expresión y canalización de la ciudadanía ya no por conducto de los partidos políticos, sino a través de instancias como los nuevos movimientos sociales, los organismos no gubernamentales y los medios de comunicación.

Es riesgoso apostarle al declive de los partidos políticos y sobre todo proponer nuevos mecanismos de representación social en un escenario en el que sin riesgos de gobernabilidad, se brinde la posibilidad de acceso a instituciones democráticas. Es más viable, para legitimar las demandas, el replanteamiento de las actividades partidistas y la puesta en marcha de novedosos mecanismos

político nacional: para modificar la constitución y hacer leyes reglamentarias, el PRI requería del apoyo del PAN, pues el PRD difícilmente se lo iba a otorgar. Otra vez el PAN emergía como pieza insustituible para que el gobierno afianzara la política económica y los raquíticos avances de la llamada reforma del estado.”

de representación y participación ciudadana para configurar modelos democráticos. No se puede correr el riesgo de debilitar a los partidos políticos porque se debilita una estructura del Estado, así lo afirma el maestro Pablo González Casanova.²⁰¹

En los últimos 20 años, cada vez más los partidos políticos distintos al PRI se fueron aproximando a la realidad de ser gobierno sobre todo a nivel estatal y municipal hasta que le ganó el PAN la elección nacional en el 2000. Este partido se había caracterizado como una oposición más sólida y con una trayectoria firme en sus aspiraciones por ganar la presidencia de la república.

En las elecciones del 2000, el Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta en ambas cámaras y se expuso a su desarticulación total al perder el Poder Ejecutivo. A partir de entonces, en el Congreso de la Unión el PRI vive ahora un nuevo papel como oposición y es importante su participación ya que representa la mayoría relativa en ambas cámaras y ejerce un peso fundamental en las decisiones de conjunto. Esta relación plantea nuevos esquemas que retan a los partidos políticos nacionales a dividir sus funciones como gobierno o como oposición.

Más que una cuota de poder temporal, los partidos políticos deben asumir la democracia como una forma de gobierno de un pueblo libre y como un

²⁰¹ GONZÁLEZ Casanova. Pablo. *El Estado y los Partidos Políticos en México*. Ediciones Era. México 1999. p. 95. “El Estado y los partidos políticos en México presentan una vinculación visible. Cuando no se percibe, la posibilidad de comprensión del fenómeno se pierde. Esta relación existe en todos los países; pero en aquellos donde más se ha desarrollado el análisis de la vida partidaria y electoral no es tan fuerte el apremio por vincular su análisis al del Estado. Ello tiene ciertamente implicaciones que no se advierten de inmediato. Ahí donde se ha desarrollado ampliamente un sistema de partidos y una vida parlamentaria, la política parece cobrar autonomía legítima.”

sistema de vida en el cual los ciudadanos participan con su voto en la conformación de los poderes públicos y respetar la división de poderes como factor de equilibrio en el ejercicio gubernamental.

Nuestra transición política ha enseñado la prioridad que tienen las reformas democráticas en el ánimo de la mayoría de los mexicanos. El ciudadano ha recobrado la confianza en los procesos electorales y reconoce el voto como la vía pacífica y democrática para lograr cambios profundos en el sistema político. La responsabilidad del ciudadano no termina cuando deposita su voto en la urna, por el contrario deposita su confianza en quien lo puede representar mejor y a quién exigir compromisos y responsabilidad en el ejercicio del poder.

Como cualquier institución, los partidos políticos tienen sus propias responsabilidades; deben ser creadores de procesos democráticos y rendir cuentas a la sociedad. Un representante popular primero debe rendir cuentas a sus electores y después a su partido político. Este rol se pierde en las cámaras del Congreso de la Unión donde la disciplina partidista esquiva el compromiso político de la genuina representación.

La naturaleza de república representativa se inscribe en la idea de que todo el pueblo no puede, a la vez, ejercer su soberanía y que, en consecuencia, necesita nombrar representantes que decidan por él y para él. La república representativa significa que la colectividad, dueña de su propio destino, transmite a los representantes la capacidad de decidir en función de cuidar los intereses elementales de la sociedad.

Estas decisiones requieren apegarse a un marco jurídico fundamental que otorgue garantías de equidad y acceso pleno a la contienda política en condiciones de igualdad. La elevación del nivel cultural, y la disminución del nivel de las tensiones sociales, que derivan del progreso técnico, según lo explica Maurice Duverger crean también las condiciones necesarias para el funcionamiento de los regímenes de democracia pluralista.²⁰²

Los cargos de elección popular para el Poder Legislativo se asignan conforme el principio de representación proporcional y por el principio de mayoría relativa. El principio de mayoría, de origen inglés, consiste en asignar cada una de las curules a repartir entre los candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las divisiones territoriales electorales o distritos en que se divide un país. La representación proporcional es el principio de asignación de escaños por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número proporcional a la suma de votos obtenidos.

El avance de las luchas democráticas de nuestro pueblo a lo largo de su historia contemporánea fija un rumbo hacia la vida democrática y a resolver los problemas sin violencia. La nueva relación de las instituciones y la sociedad, y la relación de los gobernantes y los gobernados, no deben ir en retroceso y caer en lo que Umberto Cerroni denomina “crisis de representación” donde el descrédito que se abatió sobre la tradición racionalista ha difundido en todas direcciones una “tendencia a la reducción de

²⁰² DUVERGER, Maurice. *Sociología de la Política*. Colección Demos Editorial Ariel, Barcelona 1983. p.371. “El régimen democrático corresponde a las naciones desarrolladas, sus ciudadanos tienen un nivel cultural suficiente para poder efectuar las opciones políticas fundamentales a través de las elecciones. No están tan opuestos unos a otros como para que la lucha de clases destruya los frágiles procedimientos liberales. Cada partido, cada grupo social, puede aceptar que sus adversarios gobiernen, porque están convencidos de que no abusarán de su poder y que dejarán su lugar si los electores cambian la mayoría parlamentaria o el presidente.”

la representación política a representación de los intereses, y una especie de degradación de las leyes a mero compromiso entre voluntades particulares”, lo que evidentemente distorsiona los propósitos de la democracia representativa.²⁰³

En la opinión de Enrique González Pedrero, la población ha orientado e impulsado cambios pacíficos que exigen diálogo y tolerancia.²⁰⁴ Como explica, el centro de la concertación política ha variado, si durante 71 años se mantuvo dentro del partido de Estado que nació de un pacto político y social indispensable, fundiendo desde sus orígenes la acción partidista con la tarea de gobierno, ahora ese centro se ha desplazado hacia una concepción más plural y de convergencia política.

Esta nueva realidad es explicable a la luz de la historia del Partido Revolucionario Institucional que es también la historia de gran parte del siglo XX mexicano. La lucha democrática por el poder ahora está marcada por la competencia electoral, como lo señala la obra de Miguel González Compeán y Arturo Lomelí.²⁰⁵ Hay que desentrañar las causas del cambio y aceptar sin

²⁰³ CERRONI, Umberto. *Reglas y valores en la democracia*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial México 1991. P. 121“Se ha dicho que en la marejada de esta batalla histórica, la representación ha acentuado su conexión con los intereses, esto es, con la voluntad de los representados, hasta el punto de que parezca anulada la principal función de la representación moderna, que consiste en confeccionar, con las leyes, el órgano de racionalización de la convivencia.”

²⁰⁴ GONZÁLEZ Pedrero, Enrique. *La lección de la elección*. Letras del Senado. Héctor Perea (compilador). Cámara de Senadores LVII Legislatura. México, 2000. p. 245. “Con su actitud, y no solo con su voto, el pueblo le está enseñando rumbos a la política. Está exigiendo la que se practica a través del diálogo y la tolerancia: los mexicanos no quieren medidas intransigentes. Han manifestado su deseo de cambio dentro de la ley y del respeto a la voluntad de vivir en un país más justo.”

²⁰⁵ GONZÁLEZ Compeán, Miguel – LOMELÍ, Leonardo (coordinadores). *El partido de la revolución, institución y conflicto (1928-1999)*. Fondo de Cultura Económica. México 2000. P.13“En la actualidad, la competencia electoral es una realidad que se vive plenamente en la República y que se constata no sólo en las coyunturas electorales, sino en diversos ámbitos de la vida diaria: en los debates legislativos, en la presencia de los partidos en los medios de comunicación, en las campañas publicitarias que se llevan a cabo a favor de

temores la nueva realidad política nacional, sólo así podrán formularse nuevas reglas del juego.

Trascender las dificultades inmediatas para pensar en el futuro de México con la serenidad que la circunstancia reclama será el reto de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Lo que está en juego es mucho más que la contienda inmediata por posiciones políticas. La sociedad percibe de los partidos políticos un intento por conquistar el poder al margen de la participación ciudadana, sin embargo, no puede haber ejercicio del poder sin legitimidad social.

El PRI no puede rezagarse en este proceso de adaptación, le corresponde llevar a cabo, desde la oposición, un largo examen de autocrítica que conduzca con inteligencia una renovación profunda. El PRI ha dejado de ser el único factor aglutinador de todas las tendencias políticas para convertirse en un partido dentro de un conglomerado político y social cada vez más diversificado y complejo. Su oferta política trata de retomar su experiencia para gobernar ante una competencia por opciones políticas estables.

En el contexto actual, parte de esas opciones se han radicalizado y fortalecen a otros partidos políticos. De ahí que tendrá que definir su oferta política frente a la sociedad que lo ha desplazado de la Presidencia de la República pero que reconoce la necesidad de mantener al partido con presencia activa. El PRI tendrá que acostumbrarse a convivir con el poder fuera del poder, debe abandonar muchas de sus tradiciones y de sus formas para concretar su nueva

las distintas propuestas partidistas e intrapartidistas, en las críticas a la función pública y en las encuestas que, cada vez con mayor frecuencia, tratan de escrutar las preferencias electorales del pueblo mexicano”.

propuesta política. Todavía hasta el año 2000, los estudiosos de los partidos políticos, consideraban al PRI como un partido hegemónico e incapaz de permitir la democracia. Así lo expresa Giovanni Sartori refiriéndose al caso mexicano que lo califica como una democracia surgida espontáneamente de un antepasado autoritario.²⁰⁶

El PAN desde su conquista del poder presidencial está obligado a definir sus características como partido en el gobierno y ser congruente con su oferta que durante décadas los caracterizó en la lucha política: separar al partido del gobierno. El PAN en el gobierno está enfrentando la disyuntiva de las tendencias que lo caracterizan, el grupo que arrebató la presidencia encabezado por Vicente Fox no es lo mismo que el PAN histórico que se enfrenta al neo-panismo. Ambas corrientes no son del todo homogéneas con la que representó buena parte de la clientela electoral tradicional, principalmente la clase media.

El escenario político electoral concede un espacio muy importante al partido de izquierda, el PRD. En poco tiempo, desde su fundación en 1988, ha consolidado su presencia política y ha pasado gradualmente de lo que se opone a lo que propone. Sin embargo al interior de sus filas este esfuerzo no ha tenido un gran impacto en la opinión pública quien sigue considerándolo como un partido inmaduro en proceso de consolidación.

²⁰⁶ SARTORI, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Editorial, Madrid 7ª. Edición 2000. p. 283 “Como democracia, México es, en el mejor de los casos, una cuasi democracia o una democracia esotérica. Digo en el mejor de los casos, porque, de momento México no es ni siquiera un falso sistema de partido predominante, sino un claro caso de partido hegemónico que permite partidos de segunda clase mientras, y en la medida en que, sigan siendo lo que son. Sin embargo, si el caso mexicano se evalúa por lo que es en sí mismo, merece por lo menos dos elogios: uno, por su capacidad inventiva, y el otro, por la forma tan hábil y feliz con que lleva a cabo un experimento difícil.”

Francisco Reveles Vázquez define este proceso como la institucionalización del PRD en donde a partir del 2000, su dirigencia se encuentra con la necesidad de redefinir el perfil del partido “so pena de verse de nuevo como un partido de la época del autoritarismo priísta”.²⁰⁷ Como lo explica el autor, los dos congresos nacionales y la renovación de dirigencias que tuvieron lugar después del 2000 “refleja una inacabada reestructuración de la coalición dominante del partido”, donde el conjunto de fuerzas al interior del partido parece coincidir en continuar participando por la vía legal y usufructuar los espacios de poder conquistados en elecciones. Ambos elementos, “permiten cierto margen de acuerdo con lo que pretenden mantener su presencia en el nuevo régimen.”²⁰⁸

El PRD requiere una participación significativa en el Congreso y mostrar su responsabilidad en esa conducta, tendrá que probar que su profesionalización en la labor legislativa es una tarea de gobierno.²⁰⁹ Su papel al frente del Gobierno del Distrito Federal, lo pone en la mira de la opinión pública y en la oportunidad histórica de prepararse con posibilidades de éxito para los futuros procesos electorales. Tal vez el PRD tenga en el 2006 la oportunidad de presentar una candidatura que ofrezca al menos en su oferta política una verdadera opción de cambio para los ciudadanos o una alternativa de gobierno democrático y disputar con posibilidades de éxito la presidencia de la República.

²⁰⁷ REVELES Vázquez, Francisco (coordinador). *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*. UNAM/GERNIKA. México, 2004. p. 58.

²⁰⁸ Ibidem. pp. 66, 67.

²⁰⁹ Ibidem. p. 67. “Reafirmando su carácter de partido profesional electoral, la labor más sobresaliente del PRD a partir del 2000 se ha dado en el Congreso. Ahí se constituyó como uno de los partidos potencialmente garantes de que el régimen no experimentara una regresión autoritaria con un presidencialismo exacerbado. También enfrentó a sus adversarios, aunque en ocasiones con falta de claridad del nuevo escenario político. Su trabajo parlamentario y sus gobiernos locales a menudo se distinguieron de los otros partidos, sin llegar a redefinirse como una oposición antisistema.”

3.5.- LA NUEVA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO

A partir de la LVII Legislatura, el poder presidencial se encuentra limitado en el Congreso. En adelante está obligado a negociar sus propuestas y construir coaliciones con la oposición para conseguir el respaldo a sus proyectos legislativos y al diseño de las políticas del gobierno. Para diseñar la agenda legislativa, requiere un consenso previo entre los grupos parlamentarios, para que una vez que sean sometidos a discusión los proyectos antes se haya explicado en qué consisten las reformas planteadas. Ante la falta de mayorías de un solo partido, es necesario abrir espacios de negociación y construir coaliciones para formar mayorías que garanticen los acuerdos legislativos.

El Presidente Vicente Fox, en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el capítulo dedicado a la transición política, define el proceso de transición que vive nuestro país a partir de la construcción de una nueva gobernabilidad democrática sustentada en las convergencias. Establece los criterios para llevar a cabo una nueva relación con el Poder Legislativo que reconoce el valor de la pluralidad y la necesidad de lograr acuerdos.²¹⁰ Sin embargo la constante a lo largo de su administración ha sido el desacuerdo con el Congreso y culparlo de las reformas truncadas.

²¹⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. “El mandato de la transición mexicana fue claro: la necesidad de construir convergencias. La diversidad política y social se manifiesta en la ausencia de consensos automáticos o impuestos por una sola fuerza política. La pluralidad obliga a la discusión respetuosa, a la negociación entre los distintos ámbitos y poderes de gobierno, entre los partidos y entre las diferentes fuerzas sociales. Más que nunca, con la participación de los diversos actores políticos y sociales, el gobierno debe construir las bases de una nueva gobernabilidad democrática que reconozca y dé cauce a las demandas e inquietudes de una sociedad más activa y comprometida.” “La transición adquirió un perfil de mayor pluralidad política, el cual ha apoyado los procesos que han llevado a su fortalecimiento y desempeña un papel de particular relevancia en la definición de las líneas de política pública contenidas en las normas emanadas del Congreso y sus cámaras. La construcción de acuerdos en su seno resultantes de la convergencia de diversas fuerzas políticas, ha contribuido a la transición política que vive México”.

El Titular del Ejecutivo Federal al inicio de su gobierno siempre expresó que promovería una relación equilibrada entre los poderes de la Unión y coadyuvará a la construcción de relaciones armónicas en un esquema de responsabilidad compartida contribuyendo al interés público. Señaló que se debe establecer una relación institucional con el Congreso que le permita ejercer su liderazgo político.

El sistema presidencial enfrenta el riesgo de un posible bloqueo cuando el Presidente no goza de mayoría parlamentaria. En este contexto, el Poder Legislativo debe contribuir a la gobernabilidad ejerciendo sus facultades responsablemente sin intentar bloqueos sistemáticos a los proyectos del Ejecutivo y propiciar con ello un mejoramiento continuo de las relaciones entre poderes.

González Pedrero hace notar que toda forma de gobierno tendrá siempre sus características en función de la aplicación práctica de su diseño constitucional.²¹¹ Diego Valadés opina que el nivel de tensión entre la presidencia y el Congreso podrá disminuir en tanto que los presidentes se vean en la necesidad de llegar a acuerdos políticos con el Congreso; “por el contrario, la idea de que disponen de una mayoría absoluta los podrá orientar al enfrentamiento.”²¹²

²¹¹ GONZÁLEZ Pedrero, Enrique en *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?* Diego Valadés, José María Serna (coordinadores). UNAM 2000. p.136. “El régimen de tipo presidencial está menos dotado por la Constitución para manejar relativamente con éxito un sistema de mayorías divididas que son relativamente recientes. El principio de la división de poderes de esta forma gubernamental protege ciertamente al presidente de la interferencia del Congreso en su gobierno; pero hace que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo sean más rígidas de modo que, en una situación de conflicto, es más factible el riesgo de la parálisis y el estancamiento del gobierno.”

²¹² VALADÉS, Diego. *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?* Diego Valadés, José María Serna (coordinadores). UNAM. 2000. p. 244.

El diseño institucional que durante décadas le permitió operar al sistema político las relaciones del Presidente con el Congreso ha cambiado y tiene que adaptarse a una nueva realidad. Parte sustantiva de este cambio es el funcionamiento del Congreso, requiere un cambio al interior que sustente la diversidad y que permita garantizar permanencia en los acuerdos. A partir de la integración plural sin mayoría para ningún partido político es necesario buscar mecanismos institucionales que resuelvan potenciales conflictos entre poderes, estos mecanismos no se han creado y por ello se reduce el margen de acción del Ejecutivo.

El sexenio de Vicente Fox se ha caracterizado por no armonizar proyectos concretos con las fuerzas políticas, en sus iniciativas de reformas estructurales no logra alianzas que permitan mayorías para instrumentar sus propuestas legislativas. Por otra parte, también el Congreso es responsable de la falta de madurez política y de atender los problemas por crisis y no por planeación estratégica, evidenciando los conflictos entre partidos políticos en la discusión de propuestas legislativas.

Mauricio Rosell detalla una agenda que permita construir acuerdos que nos permitan balancear nuestro sistema de pesos y contrapesos y las relaciones entre los poderes dotando de mayor flexibilidad a nuestro régimen político y electoral para evitar la parálisis gubernamental como resultado de la oposición o desencuentro entre el Ejecutivo y el Legislativo en aquellos ámbitos en que la Constitución prevé una colaboración obligada entre poderes.²¹³

²¹³ ROSELL, Mauricio. *Congreso y Gobernabilidad en México*. Cámara de Diputados-Miguel Angel Porrúa. México 2000. p. 283. “Establecer una plataforma mínima de certidumbre económica y jurídica; incentivar la cooperación y la concertación al interior del Congreso; vigorizar los mecanismos de rendición de cuentas, de responsabilidades y de reconocimiento de aquellos que han cumplido adecuadamente con sus funciones, y

En la obra de Javier Hurtado *El sistema presidencial mexicano*²¹⁴ se aporta un estudio que integra críticamente los diversos enfoques del sistema presidencial, construyendo tipologías y señalando los desfases del sistema constitucional así como el sistema de prácticas y relaciones políticas que se presentan con la realidad política y social. En lo relativo a las relaciones del Ejecutivo con el Congreso, el autor manifiesta un interés por destacar lo relativo al proceso legislativo y sus modificaciones a partir del cambio en la integración plural del Congreso dado en 1997.

Javier Hurtado destaca que el carácter de las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo “dependerá de si un partido político tiene mayoría o no en el Legislativo, y si además ostenta la titularidad del Ejecutivo.”²¹⁵ Lo anterior se explica por el gran contenido político de sus relaciones por tratarse de poderes electos mediante voto popular. Agrega que desde 1917 hasta 1997 las relaciones entre ambos poderes estuvieron caracterizadas por la condición de mayoría absoluta que el partido del presidente tuvo en ambas cámaras. Esta condición otorgó un carácter de gobernabilidad al sistema político que impactó negativamente en el sometimiento del Legislativo a las decisiones presidenciales.²¹⁶

En la configuración histórica de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, el autor presenta un análisis riguroso de dos indicadores básicos para conocer la

promover el fortalecimiento del Poder Legislativo, su democratización, su profesionalización y la eficiencia de sus trabajos.”

²¹⁴ HURTADO, Javier. *El sistema presidencial mexicano. Evolución y Perspectivas*. Fondo de Cultura Económica. México, 2001.

²¹⁵ Ibidem p. 265.

²¹⁶ Ibidem p. 265. “Sin embargo, más allá de las ventajas que para la gobernabilidad pudiera haber tenido que la mayoría legislativa y el titular del Ejecutivo pertenecieran al mismo partido, la situación se aprovechó para

independencia, colaboración o grado de conflictividad entre ambos poderes: Eficacia Propositiva y Eficacia Legislativa. La eficacia propositiva adquiere el carácter de indicador técnico y se refiere a la relación entre el número de iniciativas presentadas por un iniciador y las que fueron aprobadas. La eficacia legislativa se traduce en un indicador político y representa la relación entre el número de iniciativas presentadas y si fueron dictaminadas o no en una determinada legislatura.²¹⁷

Lo valioso de esta aportación para nuestra investigación es rescatar las conclusiones en cuanto a la correlación de fuerzas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En el espacio de tiempo comprendido entre 1917 y 1997 se observa que, hasta 1988 se advierte la mayor predominancia del ejecutivo tanto en eficacia legislativa como propositiva, mientras que en el mismo período se presenta el índice más bajo de eficacia legislativa que haya tenido la Cámara de Diputados. De 1998 a 1997 la eficacia legislativa desciende en el Ejecutivo y duplica la de los diputados. En este período el Presidente de la República no puede evitar el incremento en la eficacia legislativa del Congreso.

Lo anterior se explica a la recuperación de la facultad de iniciar leyes por los Congresos de los Estados y los Senadores de la República, que tiene que ver con el hecho de que el partido del Poder Ejecutivo perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.²¹⁸ En lo que toca a eficacia legislativa el Ejecutivo

incrementar sustancialmente los poderes políticos o de facto del Ejecutivo, sometiendo al Legislativo a sus decisiones”.

²¹⁷ Ibidem. Véase cap. 2.4 “Relaciones del Ejecutivo con otros poderes” pp. 263-290.

²¹⁸ Ibidem. p. 277 “En la actualidad, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo han variado enormemente: en términos de eficacia legislativa, la correlación de fuerzas que existe o tiene parangón en la historia posrevolucionaria y tan sólo podría ser equiparada con la de la XXX Legislatura (1922-1924), aunque

ha retrocedido y la Cámara de Diputados ha mejorado hasta duplicar los niveles de eficacia. En cuanto a eficacia propositiva el ejecutivo a partir de la LVII Legislatura empieza a presentar indicadores inferiores.²¹⁹

Dentro del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional²²⁰ para analizar las relaciones entre gobierno y congreso se dieron citas especialistas, académicos y políticos de Iberoamérica que manifestaron la necesidad de emprender un análisis serio y riguroso sobre las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. En esta obra colectiva se presentan diferentes temas orientados a presentar propuestas y criterios que faciliten una relación más eficaz entre poderes que fortalezcan la vida democrática.

Arnaldo Córdova en su participación en el citado Congreso, presenta un trabajo titulado *El Ejecutivo y el Legislativo en la Reforma del Estado* donde manifiesta un sentido analítico que aproxima a los criterios de esta investigación. Señala que en la transición a la democracia que atraviesa México: “desde 1997 tenemos un Legislativo que jamás habíamos tenido”.²²¹

aclorando que es favorable a la Cámara, ya que en esa Legislatura las proporciones similares que hoy se observan favorecían al Ejecutivo.”

²¹⁹ Ibidem p. 278. El autor establece 4 condiciones para que la correlación de fuerzas legislativa y propositiva diera un vuelco drástico: 1. Que el PRI obtuviera hasta 1988, en la Cámara de Diputados porcentajes de representación cercanos o superiores a 70.; 2. Que, al menos hasta 1977, se realizaran reformas electorales tendientes a incorporar la oposición a la representación política; 3. Que el sistema priísta se viera forzado a ampliar los porcentajes de representación de la oposición mediante fórmulas plurinominales, y 4. Que la proporción de los diputados de representación proporcional se hubiera ampliado sensiblemente en relación con los de mayoría a partir de un equivocado diseño electoral.”

²²⁰ MORA-DONATO Cecilia Judith (coordinadora). *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2002.

²²¹ CÓRDOVA Arnaldo en *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2002. *El Ejecutivo y el Legislativo en la Reforma del Estado* (ponencia). p. 127. “Desde entonces dejó de ser un poder que obedecía a una sola voz de mando y, desde entonces, es un poder plural que ha tenido que aprender una

Lo anterior debido a que la sociedad ha transformado al Estado a través de su voto. Sin modificar nuestro derecho escrito, simplemente a través del voto la sociedad pudo otorgar un nuevo sentido a la división de poderes con un Presidente de la República opositor al PRI y un Congreso sin mayorías absolutas. Ahora, señala nuestro autor, es necesario modificar nuestro derecho escrito para adaptarlo a la nueva realidad política.

Resulta evidente que el Poder Legislativo está llamado a ejercer un real contrapeso del poder Ejecutivo a través del control parlamentario. El Congreso está ejerciendo una novedosa autonomía que otorgará estabilidad a la democracia en la medida en que contribuya a fortalecer las instituciones y a colaborar en un ánimo de responsabilidad con el Presidente de la República. La confrontación y su consecuente parálisis de los proyectos legislativos no contribuyen a la gobernabilidad y debilitan el desarrollo nacional.

En el marco de esta nueva relación entre poderes se llevó a cabo un importante Coloquio Internacional denominado “Gobierno de Gabinete: Gobernabilidad y Pluralidad Política”,²²² en el que politólogos, académicos, juristas y funcionarios públicos de prestigio nacional e internacional,²²³ plantearon

política que jamás se había presentado entre nosotros, la política de la concertación y de la negociación entre fuerzas que ya no pueden dominar sobre las otras.”

²²² Coloquio Internacional “*Gobierno de Gabinete: gobernabilidad y Pluralidad Democrática*”, celebrado en la Antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia de San Ildefonso en el Centro Histórico. Organizado conjuntamente por la Universidad Nacional Autónoma de México, la Cámara de Diputados y el periódico el Universal.

²²³ Ponentes: Juan Ramón de la Fuente, Manlio Fabio Beltrones, Juan Francisco Ealy Ortiz, Josph M. Colomer, Alberto Aguilar, Alberto Asís Nassif, Manuel Camacho Solís, José Antonio Crespo, Enrique González Pedrero, Leo Zuckermann, Dieter Nohlen, María Amparo Casar, Amalia García, César Jáuregui, Ignacio Marván, Francisco Valdés Ugalde, Jorge Triana, Veronique Champeil-Desplats, Pablo Alejo, Pablo Gómez, Benito Nacif, Maricarmen Serra Puche, César Landa, José Ramón Cossío, Fernando Serrano Migallón, José María Serna, Arturo Zaldívar, Lorenzo Córdoba, Arturo Valenzuela, Enrique Jackson, Porfirio Muñoz Ledo, Beatriz Paredes y Diego Valadés.

nuevas formas de organización del sistema de gobierno mexicano ante la falta de acuerdos para solucionar los problemas del país.

Una de las principales propuestas que se manejó en el evento consistió en la conformación de un gobierno de gabinete donde el presidente proponga y el Congreso ratifique. En dicho sistema el Jefe de Gabinete es responsable ante el Congreso de la conducción de la administración pública lo que permite desconcentrar funciones y ser un enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo protegiendo la figura presidencial. Sin embargo en la propuesta principal hubo disensos que impidieron conformar una opinión generalizada sobre este cambio institucional.

En mi opinión, la generación de estos acuerdos requiere reformas constitucionales profundas y también un ambiente de cooperación. Coincido con quienes piensan que el presidencialismo está agotado y que es necesario fortalecerlo discutiendo nuevas modalidades de organización y no debilitarlo con sistemas fragmentarios. La propuesta de gobierno de gabinete, en estos momentos en los que la falta de madurez política en el Congreso es evidente y con el alto nivel de divisionismo entre partidos políticos, considero que sería riesgoso para la gobernabilidad del sistema político mexicano.

Destaca en el ciclo de conferencias señalado, la participación del Dr. Juan Ramón de la Fuente quien expresó que “la tensión entre poderes, natural en una democracia debe resolverse fundamentalmente mediante acuerdos y ese es el reto que tenemos hoy los mexicanos”.²²⁴ El rector de la UNAM señaló que los acuerdos tienen que ser la base para superar la etapa en la que estamos

inmersos “donde las descalificaciones no permiten avanzar, paralizan las políticas públicas y generan división y encono entre los mexicanos”.²²⁵

Este ejercicio de reflexión y análisis evidencia el gran nivel de preocupación por dotar al país de una nueva estructura institucional pero al mismo tiempo refleja la diversidad de opiniones para resolver los problemas producto de la nueva circunstancia del país. De entre las propuestas con mayor nivel de consenso y que permitirían más fácilmente su instrumentación en las condiciones actuales serían las de avanzar hacia un presidencialismo democrático con una nueva relación institucional entre poderes, conformar alianzas de gobierno que sirvan de base para mayorías estables en el Congreso y la figura de “trámite legislativo preferente” que permitiría al Presidente proponer lo urgente al Congreso.

3.5.1- LA PLURALIDAD COMO NORMA Y LA POLÍTICA DEL CONSENSO

Si partimos de la idea de que México se ubicaba hasta antes del 2000 como un sistema autoritario pero democrático, entonces ¿cuáles son las posibilidades de hablar de transición? En un esquema de transición política bajo un sistema autoritario, la pluralidad está limitada según lo señala Jaime Cárdenas Gracia: “la limitación del pluralismo no exige necesariamente normas jurídicas, puede producirse de facto y comprende tanto a los grupos políticos como a los grupos de interés”.²²⁶ Sin embargo este esquema no permite elecciones

²²⁴ Periódico *El Universal* 22 de febrero 2005 p. A 10.

²²⁵ *Ibidem*. p. A 10.

²²⁶ CÁRDENAS Gracia, Jaime. *Transición política y reforma constitucional en México*. UNAM. México 1994. 2ª. edición, 2005. p. 56.

competitivas y una eventual alternancia en el poder, su objetivo puede ser simbólico pero no como un método para la elección de gobernantes.

Se reconoce a la idea de transición, principalmente como el pasar de un régimen autoritario a uno democrático. En México la fase de transición apenas inicia y propone acercarnos a un régimen auténticamente democrático. El pueblo expresó esta voluntad reformadora en la composición plural de la Cámara de Diputados a partir de la LVII Legislatura en que el PRI pierde la mayoría. Posteriormente la LVIII legislatura representó el ejemplo claro de la voluntad popular, un Presidente de un partido distinto al PRI pero un Congreso plural sin mayoría de su partido político.

Se avanza constantemente para lograr una transición a un régimen democrático. Francisco José Paoli Bolio al referirse al papel que representó la Cámara de Diputados en la llamada Legislatura de la transición, señala que para comprender en perspectiva la caracterización y el significado de la LVII Legislatura, sus realizaciones y los límites de su desempeño, es indispensable tener en cuenta el estado de la transición del régimen político mexicano.²²⁷

Pensar que todas las decisiones del Congreso tienen que darse por consenso, es darle derecho de veto a cualquier fuerza política y eso es antidemocrático. La democracia es que gobierne la mayoría y en el Congreso mandan las mayorías que conformó el voto ciudadano. Por tanto el voto de los

²²⁷ PAOLI Bolio, Francisco José (coordinador). *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. Cámara de Diputados LVII Legislatura, México 2000. p. 9. “El tránsito no se ha consumado plenamente, pero hemos seguido avanzando hacia la meta del régimen democrático. En los últimos años del siglo hemos empezado a salir de un régimen presidencialista, en el cual el titular del Poder Ejecutivo ejercía la mayor influencia y tomaba las principales decisiones económicas, sociales y políticas del país. Poco tiempo atrás, los Poderes Legislativo y Judicial, de manera distinta y en diverso grado, estaban subordinados al Ejecutivo.”

representantes debe buscar el consenso, pero si no se logra se debe buscar la construcción de mayorías. En este ejercicio democrático que se manifiesta en cada actuación del Congreso, tanto en sus Comisiones como en sus reuniones plenarias, el Congreso aporta y contribuye a la estabilidad, a la gobernabilidad y al desarrollo del país.

Consenso, según su etimología, es un sentimiento común, compartido. En política tal parece que si no se logra el consenso unánime en las reformas se carece de legitimidad, haciendo creer que son decisiones excluyentes. Esto orilla a caer en las trampas del consenso que pretende que sea por unanimidad y no acepta la decisión de las mayorías. La agenda nacional se construye con diálogo y como en toda democracia se decide por mayoría. Si ésta es unánime se logra el ideal, si no se obtiene, de cualquier forma no se traiciona la democracia ya que el concepto de consenso es controvertido. Mientras tanto, se debe esclarecer el ámbito de aplicación, distinguiendo como lo hace Giovanni Sartori, entre consenso como estado de la sociedad y consenso como requisito de la democracia.²²⁸

Se requiere convertir al congreso en una institución que canalice las divisiones naturales de manera ordenada, basándose en el diálogo, generando los acuerdos que respondan a las necesidades nacionales. Se necesita superar el conflicto político, en forma ordenada y pacífica según reglas claras y acorde a la voluntad popular. En un sistema plural y competitivo el congreso se debe

²²⁸ SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Editorial Taurus, México 2003. p. 90. “Las sociedades pueden ser consensuales o conflictivas, integradas, segmentadas o desintegradas. Pero es un hecho que las formas democráticas están sobrepuestas, tanto en sociedades consensuales como en sociedades conflictivas. De ello se puede recabar que el consenso social no es necesario y también, cambiando el planteamiento, que la democracia no exige consenso sino conflicto, que la democracia es maximizada y enriquecida por el conflicto.”

transformar en un verdadero contrapeso político que acompañe las aspiraciones sociales y debe establecer sistemas de rendición de cuentas que permitan al electorado conocer el desempeño de sus representantes.

A partir del avance de la democracia en México se han ido fortaleciendo las instituciones que permiten una real y significativa lucha por el poder mediante la vía pacífica y democrática. En la composición plural de la Cámara de Diputados se da el hecho de que ningún partido alcance la mayoría absoluta para tener el gobierno de ella, esto motivó que los debates se hicieran más intensos y profundos, dejando de ser una “agencia de trámites” del poder Ejecutivo tan costosa para el país para convertirse en un actor político fundamental.

En el ámbito político, el sistema ha dado un giro completo con motivo del ascenso del PAN a la Presidencia de la República luego que indudablemente provocara la necesidad de reformas en el ámbito constitucional y legal donde el Poder Legislativo busca acotar las facultades del presidente a fin de que opere adecuadamente el sistema de pesos y contrapesos entre ambos poderes. El Ejecutivo afirma que es su propósito construir siempre a base de acuerdos y consensos sobre una base de relación de respeto y colaboración con los legisladores de la mayoría tomando en consideración también a las minorías.

Ahora bien si antes se requería con urgencia democratizar las reglas de acceso al poder, ahora necesitamos hacer gobernable nuestra democracia. Con el propósito de plantear soluciones a esta cuestión fundamental para el desarrollo nacional, se congregaron en la Cámara de Diputados destacados políticos, académicos y analistas de todas las corrientes de pensamiento bajo el foro

“*Gobernabilidad Democrática: ¿qué reforma?*”²²⁹ dejando como resultado una serie de propuestas encaminadas a consolidar nuestra democracia.

Desde diferentes puntos de vista las propuestas fluyeron en el citado foro, desde el sistema presidencial, el gobierno de gabinete, la reforma electoral, sistema de justicia, federalismo, medios de comunicación, etc. Bajo diferentes temas la preocupación central fue la gobernabilidad democrática y qué debía hacerse para lograr una visión reformadora. En este debate se coincidió en el papel fundamental del Congreso para lograr las reformas necesarias en un plazo de tiempo casi inmediato, pues de lo contrario, también se habló del riesgo a la tranquilidad pública si no se llevan a cabo reformas que garanticen la estabilidad política en la próxima elección presidencial de 2006.

3.5.2.- LEGISLAR ENTRE ACUERDOS Y DESACUERDOS, EL GOBIERNO DE LA MAYORÍA.

En el proceso legislativo, la Cámara de Diputados cada vez cobra mayor importancia, convirtiéndose en un factor de gobernabilidad, su papel protagónico en las decisiones nacionales y su quehacer legislativo se manifiesta en el cumplimiento de sus facultades constitucionales. Se consolida también su presencia en el sistema político mexicano al dictaminar iniciativas que se originan en el Congreso.

En la actualidad las iniciativas provenientes del Ejecutivo se discuten con profundidad modificándose en muchos casos su contenido y aprobándose a

²²⁹ CAMACHO Solís Manuel/ VALADÉS Diego (coordinadores). *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?* Universidad Nacional Autónoma de México. Cámara de Diputados LIX Legislatura. México, 2005.

través del consenso o mayoría de los grupos parlamentarios. Por lo que respecta al presupuesto, éste se discute con minuciosidad y detalle y no se aprueba con la facilidad que se hacía antes, esto evidencia que existe realmente una facultad de control sobre el Poder Ejecutivo.

En la perspectiva de la integración del Congreso, éste está llamado a ser el lugar de las negociaciones, la relación con el congreso dependerá de lo que el partido en el Poder Ejecutivo pueda hacer para encontrar el apoyo de los demás grupos parlamentarios representados en las Cámaras. Para construir su proyecto de gobierno es necesario encontrar los mecanismos que permitan generar acuerdos que otorguen viabilidad al país, de lo contrario no se conseguirá el respaldo necesario para operar proyectos legislativos.

En esta labor el PAN no ha podido negociar a cabalidad las decisiones que comprometen su programa de gobierno, en este intento ya estamos rebasando la segunda mitad del sexenio presidencial, prácticamente el tiempo político se agotó. En esta época de pesos y contrapesos y en la búsqueda de la gobernabilidad se imponen las alianzas para construir acuerdos entre los partidos representados en la Cámara, lo cual no evita que el Ejecutivo pudiera quedar como rehén de los nuevos tiempos.

Desde que inició la LVII Legislatura, en 1997, se impuso la política del diálogo y la negociación. La sombra de la ingobernabilidad al interior de la Cámara de Diputados recorrió las entrañas del sistema político mexicano ante la inminencia de que no se lograra instalar la Cámara en los tiempos constitucionales. La inexistencia, por primera vez, de una mayoría absoluta,

impidió que el titular del poder ejecutivo y su partido impusieran sus condiciones para el gobierno de la Cámara.

La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados representó la capacidad de ganarle al PRI en las votaciones si se unía la oposición, esta legislatura histórica modificó esquemas y comprometió al régimen a la negociación y no a la imposición. Sin embargo la unidad de la oposición fue temporal y poco a poco el llamado “G-4” (PAN,PRD,PT,PVEM) se fue debilitando para dar lugar a las alianzas temporales con el partido en el gobierno. La representación plural y la pérdida de mayorías absolutas en el congreso marcan el inicio de la transición en el Poder Legislativo, por primera vez se vive el cambio en el Congreso de la Unión y el evidente desgaste del PRI en el gobierno. Las elecciones del 2 de julio del 2000 lo confirmarían más tarde.

El Congreso permite la expresión de diversas ideologías políticas. A partir de 1997 se da el paso más trascendente en el cambio democrático porque a partir de este año la oposición al gobierno en turno tiene la mayoría en la Cámara de Diputados. En el año 2000 este proceso se expresa con mayor claridad al registrar en ambas Cámaras del Congreso un sistema de gobierno dividido donde el partido del Presidente no tiene mayoría en el Congreso, generando un grado de complejidad y dificultad para el ejercicio del gobierno.

Esta situación propició que el Presidente de la República Vicente Fox responsabilice al Congreso de impedir el avance de su proyecto de gobierno debido a la falta de acuerdos, particularmente ocasionados por los grupos opositores a su partido, suscitando con ello un conflicto entre poderes. Esta situación, en vez de propiciar la reflexión al interior del gobierno federal para

buscar acuerdos, propicia la confrontación impidiendo el avance democrático entre el Congreso y el Presidente de la República, postergando las reformas estructurales que requiere el país.

La falta de acuerdos no se resuelve con la aplicación del veto presidencial, cuando no hay voluntad política y el veto no es plenamente justificado, únicamente logra retrasar la aplicación de la legislación. El veto presidencial faculta al titular del Poder Ejecutivo a regresar con observaciones sus proyectos de ley. El Presidente ejerce el veto para exhortar al Congreso a reconsiderar sobre algún proyecto legislativo en el que expone sus observaciones y sugerencias de cambios, pero sobre todo fundamenta y motiva su documento de observaciones. Es necesario armonizar la voluntad de la Legislatura con las posibilidades de ejecución de las decisiones. Sin embargo es un sistema complejo y una cuestión delicada como señalaba Hamilton en *El Federalista*.²³⁰

Para este autor, clave en el desarrollo del sistema federal norteamericano y de gran importancia para el estudio de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en los sistemas presidenciales, también existía la posibilidad de abusos por parte del Congreso. Por tanto había que proveer de una potestad como “escudo” del Ejecutivo contra la expedición de leyes indebidas.²³¹ Aclara que la

²³⁰ HAMILTON, A. / Madison J. / JAY J. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica. México, 2001. p. 305. “Por dispuestos que estuviéramos, sin embargo, a insistir en que el Ejecutivo debe complacer ilimitadamente los deseos del pueblo, no es posible pretender correctamente que debe acomodarse que debe acomodarse en la misma forma a las fantasías de la legislatura. Ésta puede encontrarse en ciertas ocasiones en oposición con el pueblo, en tanto que otras veces éste será completamente neutral. En cualquiera de los supuestos, es seguramente de desearse que el Ejecutivo se encuentre capacitado para atreverse a poner en práctica sus opiniones propias, con vigor y decisión.”

²³¹ Ibidem. p. 313. “Con ella se establece un saludable freno al cuerpo legislativo, destinado a proteger a la comunidad contra los efectos del espíritu de partido, de la precipitación o de cualquier impulso perjudicial al bien público, que ocasionalmente domine a la mayoría de esa entidad.”

conveniencia del veto no es para suponer que un solo hombre sea más virtuoso y sabio que un conjunto de ellos, sino de que bajo el imperio de impresiones pasajeras puede precipitarse a aprobar medidas que ella misma reprobaba al reflexionar más detenidamente.²³²

Cuando las Cámaras hacen uso de sus facultades exclusivas, las acciones resultantes no están sujetas al veto presidencial. La supremacía del Congreso en los procesos legislativos es evidente pues la Constitución lo faculta para que, en caso de algún desacuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo en los proyectos desechados en todo o en parte por el Ejecutivo, con el acuerdo de las dos terceras partes en ambas Cámaras del Congreso los proyectos serán Ley o decreto, regresando al Ejecutivo para su promulgación, lo que le permite una condición de gobierno, restándole poder al Ejecutivo.

Si los procesos democráticos se distorsionan no se distinguen mayorías estables, los centros de poder se trasladan hacia acuerdos de coyuntura. Generar alianzas constituye un esfuerzo enorme de los grupos parlamentarios donde las negociaciones derivadas de acuerdos previos muchas veces no son transparentes, es decir hay acuerdo en el pleno si se negoció antes en la cúpula y no en los procesos de discusión de las comisiones. Esto no ayuda a la democracia, la limita y la margina de las decisiones obtenidas del convencimiento, en las prácticas parlamentarias ésta es una cuestión que requiere cambiar.

²³² Ibidem. p. 313. “El motivo fundamental que existe a favor de atribuir al Ejecutivo la facultad de que tratamos, estriba en capacitarlo para que se defienda; en segundo lugar, se persigue aumentar la probabilidad de que la comunidad no tenga que sufrir la aprobación de leyes inconvenientes, debidas a festinación, falta de cuidado o propósitos culpables. Mientras más veces sea objeto de deliberación una medida y mayor la diversidad de situaciones de las personas encargadas de estudiarla, menor será el peligro de los errores que resultan de la falta de reflexión o de esos pasos falsos a que impulsa el contagio de alguna pasión o interés común.”

El funcionamiento del Poder Legislativo opera según el sistema de partidos, por tanto es necesario fomentar una cultura de la negociación para que los partidos asuman actitudes más responsables. Es decir, un sistema competitivo debe interpretarse como expresión plural de las demandas sociales con prioridades y alternativas propias. No se debe condicionar la actividad parlamentaria ya que la legitimidad electoral otorga al Congreso el beneficio de un amplio margen de maniobra en la negociación política.

La intolerancia entre los grupos parlamentarios es grave, porque si no se frena se da un continuo ascenso de ésta, cuando lo deseable es que disminuyera. Por ello, se equivoca el camino si se hace de las mayorías y minorías en el Congreso una diferencia irreconciliable, que en el ámbito ideológico es deseable y natural, pero no ante el interés nacional. Si una mayoría no está dispuesta a dialogar, a escuchar y a aceptar la verdad de las minorías y con ello ceder cuando sus proyectos no sean correctos, la intolerancia será el principio no solo del desacuerdo sino del retroceso y negación de la democracia.

La inestabilidad política repercute negativamente en el país, debemos aprender de los sistemas parlamentarios que constituyen mayorías parlamentarias en sus congresos para formar un gobierno. La coalición de partidos puede funcionar en nuestro Congreso como práctica política y no sólo como una alternativa electoral.

CAPÍTULO IV

FORTALECIMIENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En el Congreso prevalece el poder de la representación y de control sobre la actividad del gobierno vigilando que no decida fuera del marco de la ley. La realización del programa del Ejecutivo muchas veces requiere cambios en la legislación, de manera que no puede funcionar eficazmente sin la cooperación del Legislativo. El ejemplo más ilustrativo es el presupuesto de egresos, que es un acto de la Cámara de Diputados que determina toda la actividad del Ejecutivo; sin presupuesto casi ninguna actividad del Estado sería posible.

El escenario de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México cambió radicalmente a partir de 1997, el Ejecutivo perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y fue necesario establecer un sistema de negociación entre ambos poderes. Desde entonces en adelante van tres legislaturas en donde la regla ha sido la misma: un presidente sin mayoría en el congreso. En este caso, la negociación para construir una mayoría en el congreso se vuelve la premisa y requiere la construcción de alianzas o coaliciones.

En los sistemas multipartidistas como el nuestro es necesario generar las alianzas parlamentarias para sustentar las acciones del ejecutivo, esto es la tarea política más difícil ya que existe en la clase política divisiones políticas profundas y la práctica política ha demostrado la poca duración y estabilidad de las alianzas entre grupos parlamentarios con la consecuencia negativa a los acuerdos logrados para perseguir los intereses creados por los grupos de poder.

La consolidación de la democracia mexicana, según Luis Carlos Ugalde, pasa por dos fases: una de “insumos” de la democracia que serían las instituciones electorales transparentes, y otra de “productos” que establezca mecanismos adicionales de control que aseguren que los gobernantes cumplan su función con honestidad y eficiencia.²³³ Concluye señalando que una vez que las instituciones electorales han cumplido su papel para democratizar a México, ahora toca el turno al Poder Legislativo para consolidar la democracia mexicana.

4.1.- COMISIONES DE INVESTIGACIÓN Y COMPARENCIAS COMO MECANISMOS DE VIGILANCIA.

En la Cámara de Diputados los asuntos nacionales impactan y se difunden en el conjunto social. Es una institución que cobra importancia en el desempeño y la labor política que desarrolla. Casi todos los asuntos nacionales se ventilan aquí, existiendo diferentes momentos para efectuar una vigilancia del poder ejecutivo. Un primer momento es el de las comparencias con motivo del informe anual del Presidente lo que se ha denominado la “glosa del informe” en el que comparecen los integrantes de su gabinete ante ambas cámaras del Congreso, por separado.

Otro momento es la facultad que otorga el segundo párrafo del artículo 93 Constitucional que faculta a cualquiera de las Cámaras para citar a los

²³³ Ibidem. pp.162, 163. “Los políticos son entes racionales, no morales. Criticar la pasividad del Congreso mexicano durante las últimas décadas sobre bases moralistas es irrelevante. No se necesita cambiar el modo de ser ni la idiosincrasia de los diputados. Lo que se necesita es modificar las instituciones que siguen bloqueando una actuación más oportuna y eficaz del Congreso para fungir como contrapeso del Ejecutivo. Al cambiar las instituciones se modificará el comportamiento y el perfil de los diputados que son reclutados en la Cámara”.

servidores públicos cuando se discuta algún asunto de sus respectivos ramos.²³⁴ Esta disposición se refuerza con el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que dispone la facultad de las comisiones para solicitar cualquier información a las oficinas públicas siempre y cuando no deba conservarse en secreto.²³⁵

También se relaciona lo dispuesto en el artículo 90 del citado Reglamento, donde se establece que las Comisiones podrán tener conferencias con dichos funcionarios para conocer más a detalle los asuntos que se encomienden. También contempla el mecanismo de conferencias entre Comisiones de ambas Cámaras para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante. Para concluir esta parte, citaremos lo dispuesto por el artículo 53 del reglamento el cual señala la facultad de los servidores públicos para asistir a las sesiones, si así lo desean e incluso tomar parte en los debates cuando se discuta algún asunto de su dependencia.²³⁶

²³⁴ Artículo 93.- ...

“Cualquiera de las Cámaras para 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.”

²³⁵ Artículo 89.- “Las Comisiones, por medio de su Presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, todas las informaciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.”

²³⁶ Artículo 53.- “Los Secretarios del Despacho, los Jefes de los Departamentos Administrativos, los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el Presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la Constitución sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su Dependencia, tomar parte en el debate.”

Además de la labor legislativa, una función del Congreso que tiene un gran impacto social es la labor de investigación por medio de comisiones para fiscalizar las actividades del gobierno. En el contexto de la reforma política de José López Portillo, en 1977 se adicionó un tercer párrafo al artículo 93 de la Constitución para facultar al Congreso a crear comisiones de investigación.²³⁷

Según un estudio de Luis Carlos Ugalde, desde su creación constitucional en 1977 hasta 1999, fecha en que publica su libro, esta disposición constitucional “se ha aplicado en pocas ocasiones, y cuando se han hecho peticiones para formar comisiones de investigación, han surgido con frecuencia controversias jurídicas y técnicas para retrasar su creación”.²³⁸

Por tanto, hasta la LVII Legislatura habían funcionado ocho comisiones de investigación: Espionaje Telefónico en Telmex en 1979; Seguridad Nuclear en Laguna Verde de 1988; Contratos Ilegales en PEMEX de 1986; Liquidación de Banpesca en 1989; Tarifas eléctricas de la CFE de 1990; Administración del Infonavit, (que no se permitió su integración) en 1992, Corrupción en Conasupo que inició en 1995 y continuó en una segunda etapa en 1997; Privatización de Telmex, (que se detuvo su integración en la Comisión de Régimen Interno) en 1996; Funcionamiento del IMSS de 1998; Comisión de Investigación de CFE y LyFC de 1999 (no concluyó la investigación ni dictamen); la Comisión de Investigación sobre el Impacto Ecológico

²³⁷ “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, tienen 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”.

²³⁸ UGALDE, Luis Carlos. *Vigilando al Ejecutivo*. Cámara de Diputados LVII Legislatura – Instituto de Investigaciones Legislativas. Miguel Angel Porrúa. México 2000. p.78.

Ambiental por las Actividades de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria Exportadora de Sal S.A. de C.V. de 1998; y la de Régimen de Jubilaciones de Nacional Financiera, en 1999.

En la LVIII Legislatura funcionó la Comisión de Investigación de la Planta Nucleoeléctrica de Laguna Verde, Veracruz. En el transcurso de la LIX Legislatura se han integrado la “Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario”; “Comisión de Investigación para el Daño Ecológico y Social Generado por PEMEX” y la “Comisión de Investigación Encargada de Revisar la Legalidad de los Contratos de Obra Pública, Concesiones, Contratos de Suministro de Bienes de Consumo o de Compraventa de Bienes Inmuebles de Titularidad Pública Otorgados por Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal Mayoritaria a la Empresa Construcciones Prácticas S.A. de C.V. y Cualesquiera otra que Tuviera Relación con la Misma.” Esta comisión de nombre complejo, es mejor conocida como la comisión investigadora de las empresas de los hijos de la esposa del Presidente Fox.

En mi opinión es necesario lograr las reformas legales y reglamentarias en esta disposición del Congreso, para que la facultad de investigación en la actuación del Ejecutivo, se constituya en un verdadero instrumento que permita fincar responsabilidades y consignar ante las autoridades cuando se comprueben conductas de corrupción o mal manejos de los bienes públicos, ya sea en el ejercicio de la función pública o en el manejo del erario. Cualquier irresponsabilidad debería ser señalada por el congreso y entonces el ejecutivo actuar en consecuencia.

Las Comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para un propósito específico y finalizan su labor rindiendo un informe de conclusión de sus investigaciones el cual lo harán del conocimiento del Ejecutivo Federal, lo cual no contribuye a un ejercicio de equilibrio de poder ni de rendición de cuentas. Lo importante sería trascender de la rendición de un informe a fincar responsabilidades de los servidores públicos que hayan incurrido en delito o faltas administrativas sancionadas por la Ley en la materia. Como lo señala Jeremy Bentham los diputados desempeñan una función investigadora en calidad de peritos.²³⁹

Otro libro que desarrolla ampliamente el estudio de las comisiones de investigación es el de Cecilia Judith Mora-Donatto titulado *Las Comisiones Parlamentarias como órganos de control político*. En él se afirma que el control parlamentario es entendido como “la facultad revisora que le es propia a un órgano superior que debe fiscalizar las actuaciones de un mandatario con el fin de garantizar la obediencia del gobierno -legitimado derivadamente- a la voluntad popular”.²⁴⁰ En sus conclusiones destaca que se busca integrar los elementos que conviertan a las comisiones de investigación en órganos eficaces para el ejercicio del control parlamentario.²⁴¹

²³⁹ BENTHAM, Jeremy. *Tácticas Parlamentarias*. Comité de Biblioteca e Informática/ Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Cámara de Diputados LVII Legislatura. México, 1999. p. 271. “Las comisiones ocasionales tienen la ventaja de poder formarse de diputados que, en razón de un estudio particular del objeto de que se trata, pueden considerarse como unos peritos. Como no están encargados mas que de una sola tarea, se dedicarán a ella con mayor solicitud y emulación para justificar la confianza de la asamblea”.

²⁴⁰ Mora-Donatto, Cecilia Judith. *Las Comisiones Parlamentarias como órganos de control político*. Cámara de Diputados - UNAM. México, 1998. p. 27.

²⁴¹ Ibidem. p. 279. “En un adecuado entendimiento del control parlamentario éste aparece como un control de tipo político –en contraposición al jurídico- cuyo canon de valoración no está predeterminado, sino que es voluntario, y los agentes que lo ejercitan son eminentemente políticos; a éstos el ordenamiento les concede la facultad de examinar la acción general del gobierno. Así entendido, este control se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y su objeto es la fiscalización de la acción del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata.”

4.2.- REELECCIÓN LEGISLATIVA

El tema de la reelección legislativa ha prevalecido en los últimos siete años en la agenda de las discusiones nacionales. Muchos argumentos válidos en pro y en contra se han esgrimido. Sin embargo el temor nacional a la palabra “reelección” limita las posibilidades de concretar esta reforma. Lamentablemente creo que atrás del discurso de la reelección legislativa se esconden intereses personales de las élites partidistas por encima del interés nacional que podría representar. Este tema requiere estudiarse con cautela como lo señala Mauricio Rosell y debe ir acompañado de otras reformas a los sistemas electorales y al marco legal de los partidos políticos.²⁴²

Julio Labastida Martín del Campo dice que la reelección de legisladores permitiría el fortalecimiento del Congreso frente al Ejecutivo ya que se generaría una perspectiva de carrera legislativa.²⁴³ Otra opinión favorable a la reelección legislativa es la de Cecilia Judith Mora-Donatto, quien afirma que la falta de una carrera parlamentaria ha propiciado el debilitamiento del Poder legislativo ya que lo más coherente para fortalecer al Legislativo es dotarlo de suficiente autonomía y estabilidad. Los diputados y senadores sólo deben sentirse vinculados directamente con su electorado; sólo éstos deben decidir

²⁴² ROSELL, Mauricio. *Congreso y Gobernabilidad en México*. Cámara de Diputados-Miguel Angel Porrúa. México 2000. p. 205. “El tema se centra en la implementación de la reelección legislativa inmediata para permitir el desarrollo de carreras parlamentarias que eviten el desperdicio de la experiencia y el conocimiento de nuestros legisladores y fortalezcan su independencia respecto a sus partidos. Con ello se motivaría a los diputados a privilegiar su preocupación por el distrito representado por encima de los intereses del partido y se posibilitaría una rendición de cuentas efectiva de los legisladores ante su electorado.”

²⁴³ LABASTIDA Martín del Campo, Julio. *Transición Democrática y Gobernabilidad México y América Latina*. FLACSO-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM- Editorial Plaza y Valdés. México 2000. p. 253. “En México existe una insuficiente división de poderes; si bien el Congreso, particularmente la Cámara de Diputados, ha acotado el poder presidencial, es necesario que se permita la reelección de diputados y senadores para que adquieran mayor fuerza y autonomía, con la perspectiva de una carrera legislativa que les

con su voto, quién ha desempeñado acertadamente su labor y quién no. Por eso, la autora se manifiesta a favor de la reelección legislativa como vía para lograr una carrera parlamentaria.²⁴⁴

En el libro de Jorge Fernández Ruiz, titulado *Poder Legislativo* se estudia la cuestión de la reelección exponiendo los argumentos en pro y en contra para “precisar los extremos de la controversia y determinar sus respectivas conveniencias e inconveniencias, ventajas y desventajas, así como la validez y pertinencia de los argumentos con que se apoyan”.²⁴⁵ De esta manera, entre la reelección ilimitada y la prohibición de la reelección, el autor analiza dos opciones, la reelección alterna, como un sistema periódico y la reelección limitada, que se constriñe a uno o dos períodos.²⁴⁶

Cabe señalar que tras décadas de no discutir un dictamen sobre el particular, el Senado de la República, tras un intenso debate, volvió a detener los impulsos reeleccioncitas de los legisladores.²⁴⁷ En sesión celebrada el 10 de febrero de

dé seguridad frente al ejecutivo y los propios partidos. Esta medida fortalecería el poder del Congreso para supervisar los actos del ejecutivo y hacer que los representantes sean más responsables ante sus electores.”

²⁴⁴ Mora-Donatto, Cecilia Judith. *“Las Comisiones Parlamentarias como órganos de control político”*. Cámara de Diputados - UNAM. México, 1998. p. 223. “El parlamentario debe encontrar apoyo en su electorado y además responder políticamente ante él. La falta de reelección inmediata no sólo debilita, cuando no anula, el sentido de responsabilidad política, sino que incluso elimina los alicientes para que los parlamentarios se especialicen o desarrollen técnicas legislativas; es casi una condena a ser un eterno novato o aprendiz de parlamentario.”

²⁴⁵ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo*. Editorial Porrúa-UNAM. México 2003 p. 283.

²⁴⁶ Ibidem. p. 285. Reelección Alterna; “Entraña una fórmula conciliatoria entre el principio republicano de renovación de la representación política y el principio democrático de la elección popular, por permitir el relevo periódico de los representantes populares”. Reelección Limitada; “Consiste en limitar a una o dos veces la posibilidad de reelección sucesiva, lo que también permite la profesionalización del legislador sin enquistarse en el cargo; empero su implantación en México, se puede interpretar como un preludeo para restablecer la reelección presidencial”.

²⁴⁷ El 13 de octubre de 1964 se presentó una iniciativa del Partido Popular Socialista que adicionaba una fracción VI al artículo 59 Constitucional para permitir la reelección inmediata de Diputados. Aprobado en la

2005, votó en contra un Dictamen²⁴⁸ que pretendía, a partir de una nueva iniciativa de senadores de diversos grupos parlamentarios, la reelección inmediata de senadores hasta por un período adicional y de diputados hasta en tres períodos consecutivos. Por 51 votos en contra, 50 a favor y una abstención se devolvió a comisiones, sentando con ello un importante precedente en las discusiones que sobre el particular se presenten en el futuro.

Ante tal situación, reconociendo la necesidad de fortalecer el Poder Legislativo se propone un método viable que permite un esquema de reelección moderado. Soy partidario de encontrar un punto medio entre la reelección indefinida y la negativa de reelección. Hay que tomar en cuenta que ya existe reelección, que aunque no inmediata permite desarrollar una carrera legislativa que va entre Senador, Diputado Federal y Diputado Local.

Lo que hay que tener en cuenta para el debate es que lo que se va a reglamentar es la reelección inmediata en el mismo cargo legislativo, lo cual considero que es viable en el caso de los Diputados Federales por una sola vez y sólo en el caso de los representantes de mayoría, no para los representantes plurinominales, ya que éste cargo sí facilita el establecimiento de élites y desalienta el contacto con los electores; en cambio el representante de mayoría tendría que regresar a su distrito a intentar renovar la confianza de los ciudadanos si aspira a ser reelecto en su cargo.

Cámara de Diputados, en la Cámara revisora se rechazó el proyecto, quedando sin efecto al quedar archivado sin una nueva discusión en la cámara de origen.

²⁴⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria del Senado de la República del 10 de febrero de 2005.

El cargo de Senador no lo incluiría en la reelección inmediata ya que seis años son suficientes para concretar proyectos legislativos. Lo que propongo para garantizar experiencia en el desempeño del cargo de senador de la República es que se establezca como condición el haber sido antes Diputado Federal al menos una vez. De esta manera, permitimos la reelección para el caso de Diputados Federal y garantizamos un trayectoria legislativa para quienes aspiren al Senado de la República, porque una reelección inmediata en la Cámara Alta, representaría doce años en el cargo, lo que desalienta la participación y oportunidad política de otros aspirantes.

En cuanto al número de legisladores en el Congreso propongo reducir a 300 el número de Diputados Federales, siendo elegidos éstos, 200 por el principio de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. En cuanto al Senado de la República propongo reducir a 64 el número de Senadores, siendo éstos elegidos 2 por cada entidad federativa electos uno por mayoría relativa y el otro a la primera minoría, ya que considero que en la representación del pacto federal no debe haber senadores de representación proporcional porque se representa a cada entidad federativa y no a una circunscripción electoral. Tampoco considero que deba existir una fórmula de dos candidatos por el principio de mayoría relativa como existe ahora, ya que este sistema estimula la falta de una genuina competencia electoral.

Lo anterior permitiría ahorrar al país cuantiosos recursos, facilitaría los acuerdos, permitiría trayectorias legislativas ganadas a base del respaldo social, garantizaría el acceso al Poder Legislativo en igualdad de circunstancias a todas las fuerzas políticas y estaría en un número equilibrado la representación nacional.

4.3.- SERVICIO PARLAMENTARIO DE CARRERA

Como se puede apreciar son muchos los ámbitos en los que el Poder Legislativo puede cambiar para lograr una mejor relación con los otros poderes y para mejorar su funcionamiento interno. De cada uno de los problemas detectados se puede realizar un diagnóstico y una propuesta. Por eso, el presente trabajo de investigación aporta una propuesta para profesionalizar el trabajo de los servidores públicos de la Cámara de Diputados y contribuir con una solución a una demanda de la institución y de los especialistas en el trabajo parlamentario. Considero que es necesario implementar y operar de manera permanente el servicio parlamentario de carrera en esta institución.

La necesidad de una mayor profesionalización de los funcionarios que prestan sus servicios en el Congreso de la Unión para que éste pueda cumplir con más eficacia y eficiencia sus facultades constitucionales y legales, es, sin duda, un tema en el que existe una gran coincidencia entre los miembros de las distintas fuerzas políticas, además de expertos y académicos. Demetrio Sodi de la Tijera manifestó que el Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados es una medida para fortalecer a las Comisiones, sin embargo la superficialidad del Estatuto que intentó regularlo en la LVII Legislatura lo condenó a la inoperancia.²⁴⁹

²⁴⁹ SODI De la Tijera, Demetrio. *Las nuevas coordenadas de la relación Ejecutivo-Legislativo*, en la obra *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2002. p. 592. “Tarde o temprano deberá discutirse de nuevo este tema, cuando llegue el momento de buscar la observancia de esta disposición, deberá modificarse para evitar la creación de organismos paralelos y proteger la independencia con que éstos funcionarios deben actuar.”

Hay opiniones de especialistas como Cecilia Judith Mora-Donatto²⁵⁰ que avalan la necesidad de la existencia de profesionales de la labor parlamentaria, así como innumerables foros de análisis que se han organizado al interior de la Cámara de Diputados, principalmente por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias tanto de la LVIII como de la LIX Legislatura, para respaldar el servicio profesional de carrera.

Para dar cauce a este propósito, en el mes de abril de 2000 se expidió el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. Con base en este ordenamiento se realizó el Primer Proceso de Selección, Reclutamiento, Capacitación y Evaluación de Aspirantes al Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados; proceso en el que participó todo el personal contratado y que para la Cámara significó un esfuerzo económico, administrativo y académico de gran envergadura.

De este proceso, 53 prestadores de servicios del área parlamentaria, cumplieron con todos los requisitos y obtuvieron una calificación aprobatoria de 70 puntos o más. Por esto, en diciembre de 2000, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos de la LVIII Legislatura acordó que se mantendría la contratación de estos 53 servidores y que provisionalmente se les asignaría a las áreas u órganos que la Conferencia determinara.

²⁵⁰ Mora-Donatto, Cecilia Judith. *Las Comisiones Parlamentarias como órganos de control político*. Cámara de Diputados - UNAM. México, 1998. p. 221. “Es tiempo de que el Poder Legislativo mexicano cuente con un selecto grupo de profesionales competentes e independientes, peritos en determinadas materias que auxilien a los legisladores proporcionándoles la información técnica requerida para realizar sus funciones. Hasta ahora el sistema de asesores eventuales y personales de los representantes ha dejado mucho que desear, nada tiene que ver con los sofisticados staff o grupos asesores con que cuentan hoy la mayor parte de los parlamentos.”

Justamente, con el ánimo de coadyuvar a que el proyecto del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados retome un nuevo impulso y con el objetivo de que se defina la situación y desarrollo profesional de los Aspirantes al Servicio de Carrera, este trabajo de investigación presenta una propuesta de instrumentación del servicio.

Así, se aborda los ordenamientos y las disposiciones que fundamentan jurídicamente el Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados; el proceso al que se tuvieron que someter los 53 Aspirantes al Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados para ser considerados como tales, así como los acuerdos para su contratación en la LVIII y LIX Legislaturas; y el perfil profesional y actual desempeño de 36 de los 53 Aspirantes.

En todo caso, los egresados del Primer Proceso de Selección, Capacitación y Evaluación del Servicio de Carrera de la Cámara parecen estar ciertos que la complejidad del trabajo legislativo, producto de una sociedad en continuo cambio y de la diversidad de asuntos que deben de deliberarse y desahogarse, exige del impulso y consolidación del Servicio Parlamentario de Carrera, ya que es el medio más idóneo para acrecentar la profesionalización y especialización de los funcionarios que colaboran en el Congreso de la Unión.

4.3.1 DIAGNÓSTICO

El Servicio Civil o Profesional de Carrera es un orden laboral de escalafones, al que se accede por el cumplimiento de requisitos específicos, y en el que se asciende por medio de méritos en el desempeño de las funciones y evaluaciones periódicas. El Servicio de Carrera tiene tres cualidades: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad.

Competencia: se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes rigurosos.

Neutralidad: se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política sin interponer la propia.

Igualdad de oportunidad: se lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos.

Sobre el Servicio de Carrera se ha escrito mucho y la gran mayoría de sus tratadistas coinciden en que es un mecanismo que fortalece y cohesiona a las instituciones, haciéndolas resistentes a los cambios políticos, y flexibles a las demandas sociales²⁵¹. Miguel Angel Cedillo afirma que se requiere de profesionales de la administración que deben emanar de estructuras del servicio civil.²⁵²

El Servicio Civil o Profesional de Carrera es un sistema laboral que opera en la administración estatal de muchos países con regímenes democráticos modernos y tiene su principal sustento en la distinción entre la política y la administración, al atribuirse a la segunda las cualidades de permanente, profesional e imparcial con respecto a la primera.

Dicho de otra manera, sin importar sobre qué partido político, organización o corriente ideológica recaiga la conducción de los poderes públicos, las

²⁵¹ MERINO, Mauricio; en: *Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública*; Tomo II; Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A.C.; México 1976; páginas 481-491 “En la instancia administrativa se resuelve la permanencia, y en la política, el cambio; sin embargo, ambas se implican mutuamente y, aunque teóricamente son entidades diferentes, en la práctica se confunden y se tocan”

²⁵² CEDILLO Hernández, Miguel Ángel; en: *Revista Prospectiva*; Año 8, Número 22, Noviembre 2002. México; página 13. “Resulta indiscutible la necesidad del Servicio Público de Carrera para contar con servidores públicos capaces y profesionales que se encarguen de las funciones administrativas”.

instituciones del Estado contarán permanentemente con individuos calificados y expertos en las diferentes ramas del quehacer gubernamental en los tres poderes del Estado, que además responden a los intereses de la institución en la cual se desempeñan. En tal sentido, Guerrero Orozco afirma que el servicio público es una manera de fortalecer la vida democrática de las instituciones.²⁵³

Entre las naciones de América Latina que han establecido el Servicio Civil de Carrera, dentro del marco constitucional respectivo, destacan: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En el ámbito parlamentario, la experiencia española y norteamericana, que indudablemente han ejercido influencia en nuestro país, ilustran la importancia del papel del Servicio Parlamentario de Carrera como pilar en el desarrollo de sus respectivos Congresos, no obstante que se trata de sistemas de gobierno distintos entre sí, parlamentario y presidencial, respectivamente.

En España el cuerpo profesional de apoyo llamado “Letrados de las Cortes” se organiza a través de la Secretaría General y constituye lo que se conoce como la Administración Parlamentaria, instancia que desarrolla los servicios administrativos y técnicos de su Poder Legislativo.²⁵⁴ Por citar otro ejemplo valioso, en Estados Unidos, aunque hay ciertas diferencias entre nuestros

²⁵³ GUERRERO Orozco, Omar: *La carrera administrativa en México, entre la policy y la política*, artículo publicado en la Revista de Administración Pública, número 96, INAP, México 1997, página 43. “Aún hay algunas personas que piensan que la profesionalización del servicio público está reñida con la democracia, y que existe un espacio excluyente entre una vida política libre y abierta, y una carrera administrativa eficaz y racionalizada. La experiencia del servicio público moderno, sobre todo en países que disfrutaban de una vida política plena y activa, prueba todo lo contrario.”

²⁵⁴ Ver el sitio del Congreso español: www.congreso.es. Se señala que el servicio “Engloba los distintos servicios administrativos y técnicos de la Cámara, desempeñados por funcionarios. Su carácter es profesional. Bajo la superior autoridad de la Mesa y del Presidente, corresponde a la Secretaría General ofrecer a los órganos parlamentarios y a los Diputados apoyo para el desarrollo de sus tareas. Más concretamente, presta su

sistemas jurídicos, la experiencia del Congreso Norteamericano es de tomarse en cuenta, pues desde hace mucho tiempo opera plenamente el Servicio de Carrera Legislativa en algunas de sus áreas sustantivas.²⁵⁵

Los esfuerzos para desarrollar en México el servicio de carrera en la administración pública federal son recientes. La Ley del Servicio Profesional de Carrera vino a consolidar un proyecto que se inició progresivamente, de manera señalada en ámbitos tales como el servicio exterior, el servicio profesional electoral, la carrera magisterial y el servicio profesional agrario. Específicamente, se han incorporado a esta experiencia: el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Banco de México, el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Federal Electoral, el Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otras instituciones del sector público.

Por lo que corresponde a la Cámara de Diputados, existen tres precedentes del sistema de carrera profesional, mismos que representan un referente obligado en la historia del Congreso Federal. Estas experiencias se produjeron durante la LVII Legislatura y una de ellas se mantiene hasta ahora. El primero de estos precedentes, se refiere a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas. De acuerdo con el informe de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, se integró un equipo asesor profesional especializado en materia económica, de presupuesto y hacienda pública que se ha constituido en un

asesoramiento jurídico y técnico a dichos órganos, facilita distintas prestaciones y organiza los medios materiales y humanos precisos para que la Cámara pueda reunirse y ejercer sus funciones”

²⁵⁵ Conferencia: *Congressional Research Service (CRS) del Congreso de los Estados Unidos*, impartida por Mtro. Clay Wellborn, Cámara de Diputados, México 25 de Julio de 2001. “Los funcionarios que laboran en la Biblioteca del Congreso, tanto en el *Congressional Research Service*, como en la Contraloría General y la Oficina de Análisis del Presupuesto son personal de carrera, profesional, capacitado, imparcial y permanente, que independientemente del personal de confianza de los representantes y los senadores brinda apoyo permanente al trabajo legislativo.”

apoyo sólido para el trabajo que realizan las Comisiones y Comités de la Cámara.²⁵⁶

El documento señala que “se integró, en coordinación con el área responsable del Servicio de Carrera, el catálogo de puestos y funciones de la Unidad y se diseñó su programa de capacitación”. En atención a las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a la Cámara de Diputados en materia de ingresos y egresos públicos, se planteó la necesidad de contar con una oficina de finanzas públicas, como un servicio de orden técnico para auxiliar a las comisiones ordinarias de dictamen legislativo con competencia en las cuestiones de la hacienda pública que corresponden a la Cámara, así como a los Grupos Parlamentarios y diputados que requieran de este apoyo para el mejor desempeño de su función pública.

El Acuerdo Parlamentario para la Creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, aprobado en la sesión plenaria del 7 de abril de 1998, concretó el establecimiento de éste órgano de apoyo técnico, institucional y no partidista. Sobre el particular, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, sometió al Pleno de la Cámara la designación del Director General de la citada Unidad. Asimismo, se convocó a un concurso abierto de oposición para designar a los directores de área, habiéndose presentado 133 aspirantes.

²⁵⁶ Informe que presenta el Secretariado Técnico de la CRICP correspondiente a la gestión llevada a cabo durante el periodo comprendido del 1 de septiembre de 1998 al 28 de febrero de 1999, en la presidencia del diputado Arturo Núñez Jiménez. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, México 2 de marzo de 1999.

Con la creación y organización de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas se ha logrado un avance significativo en la instauración del Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados, mediante un órgano de apoyo técnico, integrado por especialistas en el manejo, organización y análisis de las finanzas públicas del país.

La segunda experiencia se refiere a la creación del Servicio Profesional Legislativo. Del informe que presentó el Secretariado Técnico de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, correspondiente a la gestión del periodo comprendido del 1 de septiembre de 1998 al 28 de febrero de 1999²⁵⁷, destacan las acciones siguientes: Formulación del Estatuto, Catálogo y Perfil de Puestos del Servicio de Carrera.²⁵⁸

La tercera experiencia la constituye la integración del Servicio de Investigación y Análisis. En 1998, el extinto Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados publicó una convocatoria para integrar un área especializada de investigación y análisis que apoyara la labor de los diputados y que estaría adscrita a la Biblioteca.²⁵⁹ El Sistema de Investigación

²⁵⁷ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, México 2 de marzo de 1999.

²⁵⁸ - La formulación del Estatuto, Catálogo y Perfil de Puestos del Servicio de Carrera, en la que se realizó la conciliación puesto-función de los trabajadores operativos y de estructura de la Cámara.
- La formulación de un nuevo tabulador para el personal de apoyo, estableciendo puestos de confianza y base, conforme al proyecto de Servicio Profesional Legislativo.
- El inicio del programa de basificación del personal, bajo criterios de congruencia del perfil del puesto, experiencia, capacidad y antigüedad.

²⁵⁹ Entrega de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política el 7 de septiembre de 1999 (Gaceta Parlamentaria). Al respecto, el entonces Diputado Jorge Emilio González Martínez, señaló: “Hoy, la Cámara cuenta con un importante proyecto de fortalecimiento del Servicio de Investigación y Análisis en apoyo al trabajo legislativo, que ha impulsado el Comité de Biblioteca y que cuenta con el apoyo incondicional de este Órgano de Gobierno [...] Los legisladores sabemos que sin un apoyo profesional la actividad legislativa no puede avanzar, es por ello que desde esta Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se ha impulsado el Servicio de Carrera y el fortalecimiento de los órganos técnicos de la Cámara”.

y Análisis sigue operando hasta la fecha y es muestra de los esfuerzos que se han hecho para profesionalizar el trabajo en el Congreso General.

En el Congreso de la Unión, se ha cumplido el proceso legislativo para la creación de una Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Para lograrla en el Senado de la República se presentaron dos iniciativas concurrentes en la materia, una a cargo del Sen. Carlos Rojas Gutiérrez del PRI y posteriormente otra del Sen. César Jáuregui Robles del PAN.

En tal virtud, se aprobó en Sesión Plenaria del Senado de la República de 24 de octubre de 2002 un Dictamen que crea dicha Ley en el ámbito de la Administración Pública Federal centralizada. También se sumó una iniciativa de Ley Federal del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Federal presentada por la Dip. Magdalena del Socorro Núñez Monreal, del grupo parlamentario del PRD, presentada en la sesión del jueves 24 de octubre de 2002.

La Cámara de Diputados, finalmente se pronunció sobre el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, aprobándolo el 18 de marzo de 2003, turnándose al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.²⁶⁰

²⁶⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

Por mencionar algunas de sus características, esta nueva Ley establece las bases de organización, funcionamiento y desarrollo de un Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que opere bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. Fija criterios para el ingreso y permanencia en el servicio que serán el mérito y la capacidad en un marco de igualdad de oportunidades, así como para el reclutamiento y selección. De igual forma prohíbe la discriminación a los aspirantes a ingresar al Servicio Profesional en razón de su género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, estado civil, religión, origen étnico o condición social, y que ocuparán los cargos por concurso público.

4.3.2 NORMATIVIDAD

Como consecuencia de un amplio consenso de las distintas fracciones parlamentarias de la LVII Legislatura, en septiembre de 1999 se aprobaron las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Entre estas reformas, destaca el establecimiento de una nueva estructura técnica y administrativa de la Cámara, a partir del principio de la profesionalización de quienes tengan a su cargo las tareas correspondientes y su conformación como un servicio civil de carrera.

Con base en lo anterior, en abril de 2000 se expidió el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, norma que persigue desarrollar y profesionalizar a los servidores públicos y regular la administración de los recursos humanos a través de incentivos, del reconocimiento al desempeño y del proceso de profesionalización previstos, dentro de un marco de competitividad y superación.

En tal virtud, se presenta una propuesta alternativa que retoma las disposiciones que en materia del servicio de carrera contienen ambos ordenamientos, así como algunas consideraciones sobre la situación jurídica en que se encuentra la primera generación de 53 egresados aspirantes al Servicio Parlamentario de Carrera de la Cámara de Diputados.

El fundamento del Servicio de Carrera se encuentra en el Título Segundo: “De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados”, y Capítulo Séptimo: “De la Organización Técnica y Administrativa”, ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo articulado prevé el contenido mínimo del estatuto para la organización y funcionamiento de las secretarías y de los servicios de carrera que consiste en:

- a) La estructura de cada una de las secretarías y sus relaciones de mando y supervisión.
- b) Las tareas de las direcciones, oficinas, centros y unidades de la Cámara que integran los servicios de carrera.

En el mismo capítulo se contemplan las normas y los procedimientos para la conformación de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de carrera, los que se ajustarán a las siguientes bases:

- a) Para el ingreso a los cuerpos se deberán acreditar los requisitos que señale el Estatuto y haber cumplido con los cursos que imparta la Unidad de Capacitación y Formación Permanente;

b) Los nombramientos de los titulares de los servicios parlamentario y administrativo y financiero en un nivel o rango de un Cuerpo para ocupar un cargo o puesto, se regularán por las disposiciones del estatuto;

De la misma forma, se estipulan las condiciones de trabajo y los sistemas de adscripción, los movimientos en los cargos, las compensaciones adicionales por el desempeño de un cargo y los supuestos de remoción, así como las demás disposiciones necesarias para la organización y adecuado desempeño de los servicios de carrera de la Cámara.

Formalmente, la Ley Orgánica establece que los miembros del servicio parlamentario y administrativo y financiero de carrera serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta ley y por el Estatuto.

Se define a los funcionarios del Servicio de Carrera de la Cámara como los servidores públicos que están incorporados, en razón de una relación jurídica, a los cuerpos de la función legislativa o de la función administrativo-financiera, así como aquellos que integran la Unidad de Capacitación y Formación Permanente y la Coordinación de Comunicación Social.

El Servicio de Carrera, se encuentra sujeto a procesos de planeación, ejecución y control en lo que concierne a:

- a) El reclutamiento, la selección y el ingreso a los cuerpos;
- b) El programa de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización;

- c) Los sistemas de evaluación;
- d) Los sistemas de promoción y ascenso;
- e) El nombramiento en el rango y nivel del Servicio; y
- f) La adscripción a los cargos y puestos.

Los fines del servicio que son:

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

La selección de aspirantes a ingresar a la condición de funcionarios de los cuerpos del Servicio, así como para las promociones y ascensos, se realizará con base en los méritos y capacidad de los mismos, en los términos previstos en el Estatuto.

Los cuerpos del Servicio se integren en rangos y niveles propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de la Cámara, de forma tal que los funcionarios del Servicio puedan colaborar con la Cámara en su conjunto y no exclusiva y permanentemente en algún cargo o puesto. Para formar parte de los rangos en los que se organizan los cuerpos de la

función legislativa y administrativo-financiera se requiere, cumplir con los perfiles establecidos en el Catálogo de Rangos y Puestos.

La plantilla de personal del Servicio se integrará a la plantilla general de la Cámara, con lo cual los aspirantes quedarían incorporados a la nómina de Cámara en su calidad de funcionarios del Servicio de Carrera. El ingreso al Servicio será mediante los siguientes procesos:

- a) Reclutamiento y selección de aspirantes, que incluye la formación previa;
- b) Incorporación a los cuerpos que componen el Servicio;
- c) Expedición de constancias y/o nombramientos; y
- d) En su caso, adscripción e inducción al puesto.

El ingreso al Servicio se organizará, bajo la modalidad de concursos y que para tales efectos, la Unidad de Capacitación publicará la convocatoria para el concurso, la cual deberá ser difundida en la Gaceta Parlamentaria, en dos diarios de circulación nacional y en cualquier otro medio que garantice su difusión. En caso de que exista igualdad de condiciones entre los candidatos será preferido el personal que ya preste sus servicios en la Cámara, y de entre éstos el de mayor antigüedad, previa valoración de sus antecedentes.

La Cámara deberá organizar periódicamente cursos generales propedéuticos para los aspirantes a primer ingreso al Servicio, cuya aprobación será requisito indispensable para tener derecho a participar en los concursos. Se tendrá por cubierto este requisito cuando se hayan tomado diplomados o cursos especializados otorgados por instituciones educativas y que sean reconocidos

por la Cámara. Los derechos de los funcionarios del Servicio serán los siguientes:

- a) Obtener su nombramiento de ingreso al cuerpo y, en todo caso, los de promoción y ascenso en los rangos y niveles que correspondan, previa satisfacción de los requisitos establecidos;
- b) Ser considerado para la adscripción en alguno de los cargos o puestos de la estructura ocupacional de los cuerpos del servicio de la Cámara y en un área específica del mismo;
- c) Recibir las remuneraciones correspondientes al puesto, rango o nivel que ocupe y los incentivos que correspondan y de acuerdo a las posibilidades presupuestales, una compensación derivada de las labores extraordinarias que realice con motivo de las necesidades del servicio;

Para finalizar este apartado es conveniente determinar la situación de los 53 Aspirantes al Servicio Parlamentario de Carrera, de conformidad con los ordenamientos y disposiciones descritas, así como el estado que guarda el proceso para su incorporación definitiva al Servicio. Debe destacarse que los 53 aspirantes al servicio ya han cumplido con:

- Los requisitos dispuestos por la Ley Orgánica y el Estatuto, por lo que han adquirido la categoría de funcionarios del Servicio de Carrera y se les debe incorporar a la relación jurídica prevista en el Estatuto.
- Los exámenes que acreditan los meritos y la capacidad que prevé el Estatuto en el cual reside la esencia del Servicio de Carrera.
- Los requisitos que se requieren para ingresar al Servicio.

Con respecto al estado del proceso cabe señalar que:

- Aún no se conoce el Catálogo de Rangos y Puestos previsto en los artículos 77 y 80 y que, de acuerdo con el artículo segundo transitorio, éste se debió presentar a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos a más tardar el 25 de mayo del 2000.
- La etapa de reclutamiento ya fue llevada a cabo, sin embargo no se ha concretado la incorporación al Servicio. De igual forma, no se han expedido las constancias o nombramientos señalados en el artículo 88 del citado Estatuto.
- Lo dispuesto por el artículo 90 tuvo cabal cumplimiento al publicarse la convocatoria mediante carteles y en la Gaceta Parlamentaria del día 8 de junio de 2000.
- Los requisitos previstos en el Estatuto fueron observados puntualmente en la convocatoria expedida el 24 de mayo del 2000, con lo cual se llevó a cabo el primer curso propedéutico para aspirantes a primer ingreso.

4.3.3 CONVOCATORIA, INSCRIPCIÓN E INGRESO.

El 24 de mayo de 2000, con fundamento en lo dispuesto por el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, se difundió ampliamente la primera convocatoria para integrar el Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con los términos señalados en dicha convocatoria, el proceso de reclutamiento y selección comprendió tres fases: selección de aspirantes, capacitación propedéutica y evaluación final. En tal sentido, cabe mencionar que la invitación para participar en el proceso de reclutamiento y selección fue extensiva a todo el personal contratado, antes y durante la LVII Legislatura.

En la vertiente parlamentaria los requisitos para seleccionar a los aspirantes fueron:

- Escolaridad: Título profesional o trayectoria y méritos sobresalientes en el puesto.
- Experiencia: Acreditar experiencia en el área de especialidad.

Por su parte, el mecanismo de selección comprendió una evaluación curricular y una entrevista personal, con lo cual el Consejo de Servicio de Carrera pudo contar con una estructura de perfiles profesionales y trayectorias laborales del personal adscrito en el área parlamentaria.

De esta forma, el 19 de junio de 2000, el Consejo publicó la lista de los aspirantes aceptados, así como la programación y logística para la impartición de los cursos de capacitación (temarios, materiales de estudio, personal docente, salones y horarios). El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera señala que el ingreso al Servicio comprende los procesos de:

- a) Reclutamiento y Selección
- b) Incorporación a los cuerpos que componen el Servicio
- c) Expedición de constancias y nombramientos
- d) En su caso, adscripción e inducción al puesto

Para ingresar al Servicio se requiere:

- a) Ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos;
- b) Acreditar los requisitos de conocimiento o experiencia mediante los exámenes de ingreso;

- c) Acreditar los cursos que imparta la Unidad o cualquier otro que se señale en la convocatoria;
- d) No haber sido durante los últimos cinco años, miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular;
- e) No estar inhabilitado legalmente para ocupar cargos en el servicio público;
- f) No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena privativa de la libertad; y
- g) Los demás que acuerde el Consejo Directivo.

El ingreso al Servicio se organizará bajo la modalidad de concursos. La Unidad publicará la convocatoria para el concurso, que deberá ser difundida en la Gaceta Parlamentaria, en dos diarios de circulación nacional y en cualquier otro medio que garantice su difusión. Para el ingreso al Servicio, cuando exista igualdad de condiciones entre los candidatos será preferido el personal que ya preste sus servicios en la Cámara, y de entre éstos el de mayor antigüedad, previa valoración de sus antecedentes.

La Cámara organizará periódicamente cursos generales propedéuticos para los aspirantes a primer ingreso al Servicio, cuya aprobación será requisito indispensable para tener derecho a participar en los concursos. Se tendrá por cubierto este requisito cuando se hayan tomado diplomados o cursos especializados otorgados por instituciones educativas y que sean reconocidos por la Cámara. La convocatoria al concurso de ingreso al Servicio, deberá contener al menos:

- a) El objeto de la convocatoria

- b) El cuerpo y rango al que se puede aspirar
- c) Los requisitos a cumplir por los aspirantes
- d) Fechas de recepción de inscripciones al proceso
- e) Fechas y lugar de aplicación de las evaluaciones
- f) Fechas y lugar de entrega de resultados y medios de divulgación
- g) Instancias o autoridades que aplicarán las evaluaciones
- h) Tipos y características de la evaluación que se utilizará
- i) Autoridad competente para realizar la selección; y
- j) Las demás que fije el Consejo Directivo

El Coordinador de la Unidad suscribirá y entregará los nombramientos de incorporación, una vez que hayan sido aprobados por el Consejo Directivo, el cual determinará la adscripción inmediata del servidor público.

4.3.4 DESARROLLO DE CARRERA

Como fue señalado en el acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos del 12 de diciembre de 2000, una vez culminada la selección realizada en dos etapas, el grupo denominado “Aspirantes al Servicio de Carrera” se integraba de 53 profesionales.

Los datos que se procesaron y se presentan en este informe, corresponden sólo a 36 de los aspirantes al servicio de carrera parlamentaria de la Cámara, mismos que son los que permanecen en la institución al inicio de la LIX Legislatura, este número obedece a que los 17 restantes del grupo original de 53 aspirantes han optado por solicitar su liquidación. De manera que no debe asumirse que la lista integrada comprende a la totalidad de sujetos a que alude

el acuerdo del 12 de diciembre de 2000 de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Del grupo de 36 aspirantes, 16 son abogados, 14 de carreras del área de ciencias sociales y 6 con otras especialidades. Entre los profesionales del área de ciencias sociales 6 son economistas, 3 de ciencias políticas y el resto de otras especialidades. En el perfil profesional de los aspirantes al servicio de carrera de la Cámara de Diputados se demuestra la existencia de un alto nivel profesional y preparación académica. Buena parte de este personal tiene formación de postgrado y se ha capacitado en diversas materias del derecho parlamentario a través de cursos y seminarios.

Destaca en la formación de este grupo el Diplomado en Derecho Parlamentario y Técnicas Legislativas, el cual es impartido en las instalaciones de este recinto legislativo por reconocidos catedráticos e investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y cuenta con el respaldo de la Universidad Iberoamericana.

Como prestadores de servicios profesionales técnicos en la Cámara, el grupo tiene una antigüedad promedio de 7 años. Es importante destacar que este indicador se obtuvo considerando la antigüedad, únicamente a partir del 1 de septiembre de 1997, no obstante que existen miembros que tienen mucho más tiempo desempeñándose en la Cámara de Diputados.

La mayor parte de los miembros del grupo desarrolla sus actividades en comisiones y comités, 89 por ciento, ubicándose el 12 por ciento restante en otras áreas. Aproximadamente tres de cada cuatro profesionales del grupo

desempeñan funciones de asesoría, 78 por ciento; el 14 por ciento son secretarios técnicos y el 8 por ciento realizan otras tareas.

Finalmente, es importante señalar que existen una serie de situaciones especiales por las que hay profesionales desarrollando funciones en la Cámara de Diputados a quienes no se les considera aspirantes al servicio de carrera, no obstante que se sometieron al mismo proceso descrito en apartados anteriores y que cumplen con todos los requisitos para ser considerados como tales.

Otra situación irregular es la de algunos profesionales que desempeñan actualmente funciones de asesoría, aunque se les reconoce únicamente como asistentes legislativos, con el consiguiente demérito en sus percepciones salariales, las cuales no corresponden al cargo y puesto desempeñados.

4.3.5 EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Para los aspirantes del Servicio de Carrera del área parlamentaria, este Primer Proceso de Capacitación y Evaluación persiguió los objetivos siguientes:

- Identificar los conocimientos de los participantes.
- Identificar el criterio y la experiencia en la discusión de temas parlamentarios de acuerdo a los distintos perfiles que requieren las tareas legislativas en la Cámara de Diputados.

El programa y los contenidos de los cursos de capacitación fueron diseñados e impartidos por reconocidos especialistas e investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de esta casa de estudios y de la Universidad Iberoamericana.

Para tener derecho a las evaluaciones, los aspirantes inscritos tuvieron la obligación de registrar una asistencia mínima del 85% del total de las sesiones. Con una duración total de 50 horas, el programa de capacitación se desarrolló en tres módulos temáticos los cuales abordaron las materias siguientes: Integración, Organización y Funciones del Congreso General y la Cámara de Diputados; Administración Pública y Legislativa; Atribuciones del Congreso de la Unión, sus Cámaras y su Comisión Permanente; El Proceso Legislativo, así como Investigación y Técnica Legislativa.

El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera contempla que los sistemas de evaluación tendrán como objetivo la medición del desempeño y del aprovechamiento de los programas de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización y servirán de base para la permanencia, promoción y ascenso de los funcionarios del Servicio.

Las evaluaciones se realizarán bajo los principios de imparcialidad y objetividad, y tomarán en cuenta los conocimientos y la capacidad crítica del funcionario para su aplicación a casos concretos. Los resultados de las evaluaciones se harán constar por escrito y estarán suscritas por el Coordinador de la Unidad y por el titular de la Oficina de Evaluación y Promoción.

4.3.6 ESQUEMA DE REMUNERACIONES

El 12 de octubre de 2000, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos emitió el acuerdo en el que se establecen las bases

relativas al personal de servicios profesionales de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados.

Entre las consideraciones y antecedentes que dieron pie a este acuerdo, se señala la obligación establecida por la LVII Legislatura a los servidores para que participaran en el primer proceso de capacitación y evaluación de los funcionarios de Cámara aspirantes a ingresar al servicio de carrera, a efecto de que pudieran ser tomados en cuenta para su contratación por la LIX Legislatura. Con base en este criterio, la Conferencia acordó lo siguiente:

- Que los prestadores de servicios profesionales aspirantes a ingresar al servicio de carrera que hayan participado en el primer proceso de capacitación y presentado la o las evaluaciones correspondientes, sean considerados para ser contratados, tomando en cuenta el resultado de sus evaluaciones, su experiencia y su trayectoria dentro de la Cámara.

- En tanto la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos determina lo conducente en cada caso, dichos servidores serán contratados por prestación de servicios profesionales y prestarán sus servicios provisionalmente a las áreas u órganos que determine la propia Conferencia.

- Que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos evaluará y analizará los listados y expedientes de los aspirantes al servicio de carrera y determinará lo conducente. Posteriormente, el 12 de diciembre de 2000, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos adoptó un nuevo acuerdo con relación al personal de

servicios profesionales que laboró en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura, en el que se resolvió los siguientes puntos:

- Que los 53 prestadores de servicios profesionales aspirantes al servicio civil de carrera de la Cámara de Diputados que hayan alcanzado en las evaluaciones correspondientes el nivel satisfactorio (mínimo 70 puntos o más) para que se considere su permanencia como aspirantes al servicio de carrera, se mantendrá su contratación, en tanto la Conferencia determina lo conducente y prestarán sus servicios provisionalmente a las áreas u órganos que determine el referido órgano de gobierno.

-Que para tales efectos, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, evaluará y analizará los listados y expedientes de los aspirantes al servicio de carrera y determinará lo conducente.

-Que considerando el segmento de los prestadores de servicios con los cuales se dio por terminada la relación contractual por no haberse sometido a la capacitación y evaluaciones respectivas (367), y a los que son objeto del presente acuerdo y que no alcanzaron un nivel mínimo de 70 puntos (109), adicionando a aquellos aspirantes al servicio (53), se totaliza en 529 el número de personas que colaboraron en la LVII Legislatura en calidad de secretarios técnicos, asesores, asistentes parlamentarios y, en general, personal de honorarios del área parlamentaria.

4.3.7 SEPARACIÓN Y MEDIOS DE DEFENSA

De conformidad con el estatuto de la Organización Técnica y administrativa y del Servicio de Carrera, la separación es el acto mediante el cual un

funcionario de carrera deja de pertenecer al Servicio de manera temporal o definitiva.

Procede la separación temporal del Servicio en los casos siguientes:

- a) Por suspensión;
- b) Por haber obtenido licencia con o sin goce de sueldo;
- c) Por incapacidad médica con motivo de enfermedad o accidente; y
- d) Por cualquier otra que impida la prestación del Servicio por causas imputables al integrante del mismo.

Procede la separación definitiva del Servicio por las siguientes causas:

- a) Renuncia, que es el acto donde se expresa la voluntad de separarse definitivamente del servicio;
- b) Jubilación o retiro en términos de la legislación aplicable;
- c) Incapacidad física o mental que le impida el desempeño de sus funciones;
- d) Destitución por resolución firme del Consejo Directivo, o en su caso, de la Conferencia
- e) No haber aprobado la evaluación anual del desempeño
- f) Fallecimiento
- g) Las demás que establezcan las leyes y demás disposiciones aplicables.

Con objeto de vigilar el adecuado desempeño del servicio, el Consejo Directivo es el órgano facultado para conocer de las infracciones al Servicio, sustanciar el procedimiento disciplinario para la imposición de sanciones y resolver el recurso de reconsideración.

Los funcionarios del Servicio que incurran en infracciones o incumplimientos en las normas, disposiciones y acuerdos aplicables, se sujetarán al procedimiento disciplinario. Las sanciones de las que pueden ser sujetos son: Amonestación, Suspensión y Destitución.

Los afectados por las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo podrán interponer el Recurso de Reconsideración y en su caso el de Revisión. El Consejo Directivo será competente para conocer y resolver el Recurso de Reconsideración, que se interponga contra las resoluciones definitivas que se dicten en el procedimiento disciplinario y en los demás casos con motivo del Servicio.

La Conferencia será competente para conocer y resolver el Recurso de Revisión que procede contra las resoluciones definitivas que emita el Consejo Directivo al resolver el Recurso de Reconsideración que hubiere impuesto la sanción de destitución o en materia de promociones o ascensos. Contra las demás resoluciones del Consejo Directivo no procede recurso alguno.

4.3.8 CONTROL Y EVALUACIÓN

Las reglas de evaluación fueron establecidas y dadas a conocer por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera y consistieron en la realización de dos exámenes: uno teórico para todos los aspirantes, y otro teórico práctico, aplicado únicamente a los participantes del área parlamentaria. Del resultado de estos dos exámenes dependería el ingreso al Servicio de Carrera.

El primer examen consistió en la aplicación de 100 preguntas sobre temas de Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario y de Administración Pública,

las cuales pusieron a prueba los conocimientos, la capacidad de análisis y de criterio de los postulantes. Cabe mencionar, que la Universidad Autónoma Metropolitana tuvo a su cargo el control, la vigilancia y el procesamiento computarizado de los resultados de esta prueba.

También es pertinente señalar, que el diseño, aplicación, vigilancia, evaluación y procesamiento computarizado de los resultados estuvo a cargo de la Universidad Autónoma Metropolitana, conforme a los métodos que esta institución tiene ampliamente experimentados y reconocidos.

El segundo examen fue aplicado únicamente a los aspirantes que concursaron para ingresar al Servicio de Carrera del área parlamentaria. Este examen comprendió una sección teórica integrada por un cuestionario de 20 preguntas sobre temas parlamentarios especializados y del proceso legislativo; y, una sección teórica-práctica consistente en preparar un proyecto de dictamen a partir de una iniciativa de ley presentada en la Cámara de Diputados.

Es decir, se trató de iniciativas presentadas en ésta y en anteriores legislaturas. Así, a cada postulante se le entregó una iniciativa distinta para desarrollar el dictamen correspondiente, en un tiempo límite de 5 horas y como material de apoyo sólo se permitió consultar el texto del Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. En suma, el Primer Proceso de Capacitación y Evaluación de Aspirantes al Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, arrojó en números redondos estas cifras:

- 1,100 solicitantes.
- 350 solicitantes seleccionados del área parlamentaria (Comisiones y Comités).

- 53 participantes aprobados del área parlamentaria con una calificación mínima de 70 puntos.

En virtud de que el servicio civil de carrera se basa en la capacidad profesional, imparcialidad e igualdad de oportunidades, es un componente muy importante en la administración pública. Las experiencias en México, en materia de profesionalización del servicio público han mostrado resultados alentadores, que permiten constatar las ventajas que representa.

La complejidad del trabajo legislativo derivada de la especialización del conocimiento, el manejo de la información y la diversidad temática puede acometerse de mejor manera en la medida en que se incremente y mejore el capital humano disponible en el poder legislativo. Los aspirantes al servicio parlamentario de carrera, han surgido de un proceso de selección riguroso, que avala su profesionalismo, experiencia y vocación en el servicio, que se traduce en la eficiencia, productividad y competitividad.

El acervo de conocimientos técnicos y jurídicos con que cuentan los Aspirantes al Servicio Parlamentario de Carrera, aunado a su experiencia obtenida durante más de cuatro años de servicio en promedio, representa un valioso capital humano. Se trata de personal formado de acuerdo con las necesidades del Poder Legislativo, el cual está disponible para beneficio de los trabajos y actividades que competen a la Cámara de Diputados.

El Servicio de Carrera puede aportar ese capital institucional, a un bajo costo comparativamente con la inversión requerida para completar la formación del personal calificado que se contrata cada vez que se renueva la Cámara de

Diputados. La experiencia obtenida por los Aspirantes al Servicio Parlamentario de Carrera ha sido un soporte importante, en comisiones, comités y áreas de apoyo legislativo, para la realización de las tareas que se realizan en colaboración con los funcionarios de libre designación de esta LIX Legislatura.

Asimismo, entre el cuerpo de Aspirantes al Servicio Parlamentario de Carrera y los funcionarios de libre designación, se han establecido relaciones de mutua complementariedad y, en algunos casos, de subsidiariedad. Hasta el momento no se ha registrado incompatibilidad entre estas dos modalidades de servicio profesional.

En consecuencia es necesario consolidar el Servicio Parlamentario de Carrera de la Cámara de Diputados como premisa básica de la profesionalización del servidor público, para garantizar la continuidad y funcionamiento eficaz y eficiente de los programas, planes y procesos sustantivos de la institución. Asimismo, que asegure que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios de: legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo y otorgue permanencia, estabilidad, desarrollo profesional y certeza laboral y jurídica a sus miembros.

Se requiere establecer las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo, formación, capacitación, profesionalización, control y evaluación del servicio Parlamentario de Carrera de la Cámara de diputados. Así como establecer derechos, obligaciones, sanciones y procedimientos para imponerlas, así como los medios de defensa con los que cuenta el personal de carrera. Para lograrlo, se propone como medidas urgentes:

- Que se evalúen los expedientes y el desempeño del cuerpo de Aspirantes al Servicio Parlamentario de Carrera por con el objeto de proceder a su adscripción en la vertiente Técnico-Legislativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

- Avanzar en la elaboración del Catálogo de Rangos y Puestos a que se refiere el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

- Establecer un sistema de contratación para pertenecer a la estructura laboral formal de la Cámara de Diputados, con todas las prestaciones y derechos laborales que ello implica y no bajo el régimen de honorarios.

- Que se otorgue nombramiento legal para los puestos a desempeñar respaldado por los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados y formalizado por la Secretaría General.

- Que el personal contratado como Asistente Parlamentario desde la LVII Legislatura y que actualmente percibe el monto de sus percepciones conforme ésta categoría, se eleve a nivel Asesor Parlamentario con su consecuente aumento de percepciones y categoría laboral.

- Finalmente se propone que antes de iniciar un nuevo proceso de adscripción del personal de la LIX Legislatura, se privilegie y resuelva en definitiva la situación del grupo egresado del primer proceso de selección.

La Cámara de Diputados como institución del Estado, participa en distintas funciones del sistema político. En este sentido, es necesario fortalecer aspectos esenciales de la administración y asesoría parlamentaria como soportes de la actividad legislativa para constituir una importante herramienta de integración y apoyo. No se pretende que la técnica desplace la función política, pero sí es importante que la decisión política tenga un adecuado fundamento técnico.

Para garantizar un proceso de modernización efectivo al interior de la Cámara de Diputados, necesariamente deben fortalecerse los procesos de asistencia técnica directa a los Diputados. Mientras los Secretarios de Estado cuentan con equipos de asesores, la Cámara de Diputados, que otorga los presupuestos para la Administración Pública Federal, que se encarga de la fiscalización, que participa en la construcción de las políticas de gobierno y que es factor fundamental para la elaboración del marco jurídico en el que opera y se desarrolla el gobierno, no posee ni el suficiente personal de apoyo ni está calificado, en su mayoría, para su labor.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

Nuestro país se encuentra en una de las fases más importantes de la historia contemporánea en la consolidación de su democracia. Enfrentarla con éxito retomando el valor de la pluralidad para generar reformas estructurales es el desafío para lograr una transición política. Toda vez obtenida la alternancia, es importante generar un proceso de consolidación que permita aspirar a la transición política, entendida como distintas fases de evolución de la democracia.

Avanzar hacia una democratización exitosa requiere consolidar cambios en el sistema político para obtener un nuevo orden político, social y económico. La Cámara de Diputados representa un factor de gobernabilidad en las condiciones actuales y para las transformaciones que se requieren, pero también es un desarrollo gradual que debe perfeccionarse y pasar por otras etapas en las que el Congreso de la Unión juega un papel fundamental.

Todo Congreso tiene tres tareas centrales: representación popular, elaboración de leyes y control del gobierno. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión constituye una institución clave en estos procesos del sistema político. Su representación popular, las fuerzas diversas que la conforman, sus procedimientos deliberantes, la participación de las minorías, el debate abierto y público con participación de grupos de interés, permiten a esta institución básica un rol protagónico y decisivo en la actividad política.

Una Cámara de Diputados plural, activa, con procedimientos transparentes representa un factor de equilibrio de poderes esencial en una democracia. El papel que la Cámara de Diputados ha logrado en la vida política del país la coloca como un componente fundamental en el ejercicio del poder público y en el cumplimiento de los objetivos del Estado. La Cámara de Diputados a partir de 1997 en que se convierte en un espacio plural, ha retomado su poder de decisión y está en duda su capacidad de confrontar las ideas para llegar a acuerdos políticos.

Sin embargo, después de tantos años de no representar un verdadero equilibrio de poderes, a la Cámara de Diputados como institución le cuesta trabajo un adecuado desarrollo interno. Necesita profundos procesos de modernización, desarrollo institucional y ajustes organizativos que den cauce a las decisiones políticas para responder con prontitud, certeza y conveniencia a las demandas impacientes del pueblo.

La conformación plural de la Cámara de Diputados ha implicado un cambio en la distribución del poder político. La adaptación a esta nueva realidad ha sido un proceso gradual, en el que los Diputados toman sus propias decisiones sin imposición del Presidente de la República. Esta nueva relación no termina de encontrar mecanismos para un desempeño eficiente del gobierno. Sin embargo ha logrado establecer parámetros de una cultura política diferente, la cual por ahora, logra resolver lo inmediato a través de lo mínimo indispensable, pero no las reformas de fondo que den certidumbre a futuro.

La pluralidad no ha otorgado por sí sola estabilidad. La Cámara de Diputados marcó un primer momento de cambios políticos y posteriormente la

alternancia llegó a la Presidencia de la República. Este proceso abre la posibilidad a una transición política exitosa que depende de los acuerdos básicos para modificar el diseño institucional. Por eso no se ha entendido a cabalidad la nueva realidad del poder compartido y el cambio político que impuso el pueblo parece encontrarse suspendido. Falta mucho por hacer, por tanto no nos podemos permitir el inmovilismo. La madurez política permitirá afrontar con éxito la actual difícil relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para avanzar a un México de progreso y justicia.

El Poder Legislativo debe garantizar la libre expresión de las ideas y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Entre sus principales funciones realiza el proceso legislativo y ejerce control sobre el Poder Ejecutivo lo que le permite superar la subordinación al Presidente de la República, convirtiéndolo en un actor político independiente. Ante su composición heterogénea actual, la negociación entre las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso es imperante.

El actual régimen presidencial necesita demostrar su viabilidad en un contexto de plena competencia democrática. Sería benéfico que mejoraran las relaciones con el Poder Legislativo a través del diálogo para evitar la polarización de las propuestas y que en el cumplimiento de sus atribuciones exista una actitud de respeto republicano. Las transformaciones en el orden político han modificado el funcionamiento de las instituciones.

Gobernabilidad, reforma del Estado y transición política tienen un hilo conductor donde particularmente la Cámara de Diputados ocupa un lugar preponderante. La reforma del Estado constituye un objetivo fundamental que

permitirá sentar las bases de una nación sólida que abra perspectivas hacia el futuro de un mejor nivel de vida para los ciudadanos. La transición política necesita operar en un nuevo marco institucional que le puede proporcionar la reforma del Estado, de lo contrario no tendrá donde apoyarse. Para consolidar nuestra democracia se necesitan garantías que no se limiten a la contienda electoral y se ubiquen en la relación entre el Estado y la sociedad.

La Cámara de Diputados se ha constituido en factor de gobernabilidad, particularmente en esta etapa de cambios en la configuración del poder donde el Ejecutivo gobierna sin mayoría de su partido. En este contexto, es necesario fortalecer la división de poderes con mecanismos institucionales de colaboración y respeto. La gobernabilidad al interior de la Cámara de Diputados se traduce en procedimientos aceptados y respetados, en el empleo adecuado del poder, en el consenso entre los grupos parlamentarios para asegurar el orden y la generación de acuerdos bajo condiciones de legitimidad. Gobernabilidad vincula necesariamente la voluntad de los gobernantes en su relación con la sociedad.

Para mantener la gobernabilidad del sistema político es necesario que nuestra democracia funcione de manera estable. Para consolidarla se necesita un Poder Legislativo dispuesto a la colaboración y a la corresponsabilidad, que realice sus tareas adecuadamente, que localice puntos de encuentro entre todos los sectores de la sociedad, que logre consensos para las decisiones fundamentales, en suma, que se convierta en un órgano representativo eficiente y de control de la actividad gubernamental.

La Cámara de Diputados se ubica en uno de los centros medulares de las institucionales nacionales, contribuye a hacer gobernable al país, garantiza el estado de derecho y atiende las demandas populares. Sin el respeto a las decisiones de la Cámara de Diputados sería casi imposible la existencia de una democracia representativa ni la seguridad jurídica suficiente para propiciar las condiciones de desarrollo del país.

La Cámara de Diputados tiene la representación política nacional, constituye el órgano donde se expresa la pluralidad de nuestra sociedad, el foro donde se discuten los grandes temas nacionales y el espacio institucional donde se genera y actualiza el marco jurídico federal. La pluralidad representa el reto de la gobernabilidad, el proceso de transición debe tener garantías de estabilidad para conducirse con éxito. Es una oportunidad para desarrollar instituciones democráticas, no para obstruir su desarrollo, la sociedad exige responsabilidad del Poder Legislativo pues ha reafirmado su compromiso por la diversidad política a cambio de resultados productivos.

El Poder Legislativo, actualmente se encuentra en un proceso de renovación y avance democrático en su interior, los acuerdos políticos se van ajustando a las peculiares condiciones de la representación nacional. La nueva independencia y autonomía del Congreso, producto de su conformación plural, deben otorgar certidumbre política y gobernabilidad a la nación legislando y transparentando las políticas públicas del gobierno.

El Congreso es una pieza clave de la nueva configuración del sistema político, este Congreso requiere afrontar los grandes problemas del país con una visión de Estado. El Poder Legislativo es el lugar de expresión de los partidos

políticos, ahí tienen la oportunidad y el reto de demostrar a la sociedad su capacidad de privilegiar el interés general en la convergencia política.

Un adecuado equilibrio de poderes confiere a la sociedad certeza para llevar adelante los cambios que ésta reclama. La ley, para que pueda responder a los problemas del país debe convertirse en el instrumento político por excelencia del Estado y en la mejor garantía contra el abuso y la arbitrariedad. El papel representativo de la Cámara de Diputados ha de permitir un contacto permanente con los ciudadanos para servir de cauce institucional a sus demandas.

El control político, prácticamente ignorado en el país, abre la posibilidad de la supervisión contra el abuso del poder, la corrupción y las políticas contrarias a los intereses populares. La apertura política en el funcionamiento del Congreso tiene sus consecuencias en el sistema político que tiene que enfrentar con inteligencia para aportar confianza a los ciudadanos y con ello condiciones de gobernabilidad al país.

Es una realidad incuestionable que el Congreso ha asumido un papel más activo e independiente en la vigilancia de las acciones del Poder Ejecutivo y en la elaboración de las políticas de gobierno. El Congreso opera en un marco institucional que le permite ser un equilibrio de poder y definir el rumbo del país, ya que a través de la elaboración o reformas a las leyes determina el tipo de relación entre autoridades y gobernados para la convivencia social.

Gobernabilidad se refiere a la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones ante las demandas y las necesidades de la sociedad. Es decir una

sociedad es menos gobernable en la medida en que las demandas que le plantea al gobierno son menos posibles de atender; mientras que es más gobernable en la medida en que estas demandas son atendidas, y en definitiva una sociedad se vuelve ingobernable cuando las demandas rebasan las posibilidades de respuesta disponibles por el gobierno.

La situación que se vive actualmente entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo evidencia una posible crisis de gobernabilidad en México. Si no se sientan las bases para acuerdos fundamentales y se logra la cooperación entre ambos poderes, se podría llegar a una situación que limitaría la capacidad del gobierno para implementar políticas públicas. Dada la cambiante realidad por la que transita México en su sistema político, es ineludible establecer un verdadero equilibrio de poderes que permita la gobernabilidad sin dañar el tejido social.

La gobernabilidad se fundamenta en dos características principales: legitimidad y eficacia. Ambas proporcionan estabilidad y orden social al sistema político. Un gobierno requiere ejercer estas dos funciones para tener capacidad de enfrentar los retos que le presenta el orden social. Cuando no se cumplen las condiciones de la gobernabilidad se pone en riesgo la estabilidad de un sistema político.

En un sistema como el nuestro que se encuentra sobrecargado de demandas y que no se pueden satisfacer principalmente por falta de recursos y peor aún, agravado por falta de acuerdos políticos de las instituciones, se pone en grave riesgo la gobernabilidad. Es decir, si no consolidamos nuestra democracia con acuerdos políticos fundamentales para regular los conflictos políticos en forma

pacífica y ordenada, con apego a la ley y acorde a la voluntad popular, avanzamos hacia la ingobernabilidad.

Se debe consolidar el papel de la Cámara de Diputados como factor de gobernabilidad para generar respuestas a las demandas sociales donde la mayoría resuelva. La Cámara de Diputados, tiene un extraordinario desafío para asegurar a la población una representación política y una participación efectiva, con debates abiertos y transparentes que acerquen al pueblo a las decisiones. Estos retos tienen que adaptarse a los cambios del país y a las nuevas exigencias de una sociedad más demandante e informada.

Particularmente, la institución debe luchar contra la corrupción; superar la pobreza; lograr las reformas estructurales; y redistribuir adecuadamente los presupuestos orientando con justicia la captación de ingresos, garantizando respuestas oportunas a las demandas sociales y atender con eficacia los compromisos improrrogables de nuestra democracia. Este imperativo resultaría incompleto sin la dimensión del desarrollo político, capaz de atender las demandas de una sociedad más participativa como condición básica para asimilar e incidir positivamente en los cambios que requiere un proceso de transición política.

Los procesos políticos de una transición democrática, conllevan reformas legales a la administración pública y a sus instituciones. En este sentido, la reafirmación de posturas irreconciliables en el Poder Legislativo, podrían llevarnos a una parálisis gubernamental. Ante tal situación, las experiencias recientes han demostrado que las alianzas de facto ente grupos parlamentarios representan una salida política momentánea, pero no un pacto permanente. Se

requiere entre otras reformas, superar los conflictos coyunturales en el Congreso para la conformación de coaliciones parlamentarias o mayorías estables que garanticen la gobernabilidad del sistema político.

Si los procesos democráticos se distorsionan, no se distinguen mayorías estables, entonces los centros de poder se trasladan hacia acuerdos de coyuntura. Generar alianzas constituye un esfuerzo enorme de los grupos parlamentarios donde las negociaciones derivadas de acuerdos previos muchas veces no son transparentes, es decir, hay acuerdo en el pleno si se negoció antes en la cúpula y no en las mesas de discusión de las comisiones. Esto no ayuda a la democracia, la limita y la margina de las decisiones obtenidas del convencimiento, en las prácticas parlamentarias ésta es una cuestión que requiere cambiar.

El Presidente de la República requiere en todo momento de la acción legislativa para encaminar sus políticas públicas. Cada año, somete a consideración del Congreso de la Unión su propuesta de Ley de Ingresos y particularmente a la Cámara de Diputados su Proyecto de Presupuesto de Egresos. Ante el enfrentamiento entre Presidente y Congreso que propicia situaciones reales de ingobernabilidad se requiere construir inmediatamente un nuevo sistema de equilibrio del poder que fortalezca la capacidad de gobierno y que garantice la estabilidad social.

Este cuestionamiento ha rebasado las formas y relaciones tradicionales de poder. Como consecuencia, la sociedad se organiza al margen de la estructura vertical del gobierno, prueba de ello, es el amplio espectro de organizaciones ciudadanas y no gubernamentales, en demanda de asuntos específicos. El

Congreso debe idear fórmulas para canalizar estas expresiones de la sociedad organizada y otorgar un marco jurídico a sus demandas, asignar los recursos necesarios e instruir al Poder Ejecutivo para que lo aplique. La participación directa de la colectividad debe plasmarse en nuestro derecho positivo vigente.

Ante un escenario de enfrentamiento político que requiera optar por una decisión trascendental, la conformación de mayorías en el Congreso representaría una respuesta viable para resolver el conflicto. Los mexicanos del nuevo siglo, hemos sido testigos de cómo la diversificación social cuestiona cada vez más la eficacia de la representación política, no sólo de sus autoridades electas y de los encargados de conducir la administración pública, también abarca a los partidos políticos y a sus representantes populares.

Es necesario procurar la integración de mecanismos novedosos para facilitar el diálogo e intercambio de ideas entre los diversos sectores de la sociedad y sus representantes en el Congreso. Con un adecuado sistema de participación ciudadana se proporcionarían elementos de juicio de la realidad nacional y se plantearían alternativas para enfrentar los problemas del país. La realización de foros y consultas públicas acercan al ciudadano con sus autoridades, lo importante es rescatar las propuestas presentadas en estos eventos y traducirlas en reformas legislativas.

Es momento de analizar el papel de los medios de comunicación para difundir las actividades del Congreso como elemento para la construcción de una nueva cultura política en México. Se requiere revisar los cauces que ha abierto el Poder Legislativo para establecer relaciones con los medios de comunicación masiva para difundir entre la sociedad el acontecer

parlamentario que permita a los ciudadanos conocer la diversificación de opiniones y el desempeño de sus legisladores.

La conformación del Congreso de la Unión, producto de la competencia electoral, necesita una coexistencia de partidos políticos que promuevan programas e ideologías distintas, capaces de representar las divergencias de opinión que surjan en nuestra sociedad y articularlas en las esferas del poder público. El sistema de representación requiere de garantías de participación genuina que permita integrar los intereses sociales y elevarlos a nivel de la toma de decisiones.

Los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados deben establecer mejores relaciones de comunicación y gestoría con la sociedad, para que exista una mayor participación en la toma de decisiones. Los partidos políticos que conforman la voluntad popular, esenciales en la democracia a pesar del deterioro de su imagen, son importantes en el sostenimiento de la democracia, por eso deben transparentar sus relaciones con la sociedad y abrir los espacios de diálogo a los diferentes sectores de la sociedad y no permanecer como feudo de poder de los grupos políticos.

Se recomienda estudiar la reelección legislativa inmediata y por una sola vez en el caso de los Diputados Federales de los distritos uninominales, como una señal de profesionalización y especialización de los legisladores, de rendición de cuentas y renovación de la confianza ciudadana. También se propone como requisito para ser Senador de la República el haber sido antes Diputado Federal, fomentando con ello el establecimiento de una trayectoria parlamentaria de quienes aspiren a este cargo público.

Al desempeñar funciones básicas para la nación, la Cámara de Diputados tiene que ser una institución que privilegie la profesionalización de sus cuadros de apoyo. Propongo el establecimiento y operación eficiente del Servicio Parlamentario de Carrera, hasta ahora detenido, como una condición fundamental para mejorar su desempeño institucional. Esto es una reforma impostergable, no es admisible que la Cámara de Diputados haya impulsado firmemente el establecimiento del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal y no lo instrumente al interior.

En un país cada vez más complejo y difícil, que demanda especialización y conocimiento de su problemática y rechaza la improvisación, la Cámara de Diputados, en su ámbito interno, tiene que modernizar sus estructuras organizativas y administrativas, fortaleciendo el asesoramiento técnico a través del servicio profesional de carrera. Instaurar la profesionalización del cuerpo técnico, con procedimientos administrativos, organizativos, presupuestarios e informáticos, permitirá un avance de la institución de cara a los grandes problemas que enfrenta.

La propuesta de profesionalización a través del servicio parlamentario de carrera ofrece una verdadera opción como respuesta a esas necesidades y propone un proyecto de fortalecimiento institucional permanente, que contribuirá a consolidar un proceso legislativo con fundamentos sólidos, así como con un equilibrio técnico y político en la actividad parlamentaria.

Debemos trabajar en fortalecer el funcionamiento de la institución, además de implantar de manera permanente el Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados se deben concretar reformas para un auténtico equilibrio de

poderes. Se requiere investigar los elementos formales con los que el Poder Legislativo revisa las acciones del Ejecutivo controlando y evaluando la política pública y plantear mecanismos para evitar el inmovilismo en el proceso legislativo que repercute negativamente en la operación de la administración pública.

La Cámara de Diputados, como instancia de integración nacional, debe ser el ejemplo más claro de fortalecimiento de sus estructuras internas. El desafío es a la capacidad de adaptación para enfrentar situaciones inéditas. Ante la nueva realidad política del país, la Cámara de Diputados debe servir de verdadero foro deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales del país y a partir de ahí ofrecer soluciones viables y aceptables por el conjunto social.

Algunas instituciones de nuestro país, como las electorales, avanzan hacia el fortalecimiento de la democracia. En esta condición, el pueblo participa activamente pero no puede quedarse en un proceso electoral y abandonar los rubros pendientes de todo un proceso político. Hay que darle forma a la exigencia social de cambio en el que participan todos los poderes del Estado. Aunque socialmente las expectativas se centran en el titular del Poder Ejecutivo, hoy en día, debe definir su proyecto de gobierno de la mano del Poder Legislativo; necesita su apoyo, pues de lo contrario corre riesgo la implementación de acciones de gobierno.

La consolidación de la democracia es un gran desafío para nuestro pueblo, debemos esforzarnos todos para instaurar plenamente la vigencia de instituciones democráticas sólidas. El Poder Legislativo, como un poder del

Estado, debe producir normas y encauzar políticas públicas que respondan a las necesidades de la nación, en la medida en que esta institución se consolide, avanzaremos en la construcción de un Estado democrático. La democracia no sólo es un sistema político con elecciones libres y transparentes, debe ser, como lo señala nuestra Carta Magna, un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Con el desarrollo de los temas señalados, el presente trabajo de investigación propone poner a debate instituciones públicas nacionales para conducir el proceso de cambio con democracia y justicia. Los investigadores y estudiosos del tema, debemos participar activamente, no debemos dejar en falsos liderazgos el motor del cambio democrático.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR Villanueva, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Angel Porrúa, México 1996.

ALCOCER V., Jorge. *Los partidos políticos y el Poder Legislativo (reflexiones a partir de la experiencia), El Poder Legislativo en la actualidad*. UNAM-Cámara de Diputados LV Legislatura, México, 1994.

AQUINO, Santo Tomás de. *Gobierno de los Príncipes*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos No. 301, México 2000.

ARBÓS Xavier/ GINER Salvador. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI de España Editores. Segunda Edición Madrid 1996.

ARISTÓTELES, *Ética Nicomaquea*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos No.70. México, 1992.

---- *Política*, Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos No.70. México 1992.

---- *Arte Retórica*, Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos No. 715. México, 2002.

BÁTIZ Vázquez, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Colección Textos Jurídicos Universitarios Oxford. México, 1999.

BENTHAM, Jeremy. *Tácticas Parlamentarias*. Comité de Biblioteca e Informática/ Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Cámara de Diputados LVII Legislatura. México, 1999.

BERLÍN Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

---- *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, Miguel Angel Porrúa. México, 1998.

BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*. Editorial Tecnos. Madrid, 2000.

CAMACHO Solís Manuel/ VALADÉS Diego (coordinadores). *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?* Universidad Nacional Autónoma de México. Cámara de Diputados LIX Legislatura. México, 2005.

CAMOU, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 6. Instituto Federal Electoral. México, 1995.

CAMPOSECO, Miguel Angel. *Lógica Parlamentaria*. Edit. Miguel Angel Camposeco. México, 1996.

---- *El Dictamen Legislativo*, Edit. Miguel Angel Camposeco. México, 2000.

---- *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos* Cámara de Diputados. México, 1990.

CARBONELL, Miguel/ Hugo A. Concha Cantú/ Lorenzo de Córdova/ Diego Valadés (coordinadores). *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*. UNAM. México, 2002.

CÁRDENAS Gracia, Jaime F., *Transición Política y reforma constitucional en México*. UNAM. México, 1994.

CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. Editorial Siglo XXI. México, 1998.

---- *La Constitución Mexicana de 1917*. Porrúa. México 2000.

---- *Estudios Constitucionales*. UNAM. México, 1980.

CÓRDOVA, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. Editorial Era. México, 1993.

COVIÁN Andrade, Miguel. *Teoría Constitucional*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., (CEDIPC) 2ª Edición. México, 2000.

--- *La Teoría del Rombo. Ingeniería Constitucional del Sistema Político Democrático*. CEDIPC. México, 2000.

--- *El Sistema Político Mexicano. Democracia y Cambio Estructural*. CEDIPC. México, 2001.

--- *El Sistema Político Mexicano. Legitimidad Electoral y Control del Poder Político*. CEDIPC. México, 2004.

CRAVIOTO Cortés, Carlos. *Idea y génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Cámara de Diputados LV Legislatura, México, 1994.

CRESPO, José Antonio. *Jaque al Rey: hacia un nuevo presidencialismo en México*. Joaquín Mortiz, México, 1996.

DE ANDREA Sánchez, Francisco José. *Diccionario de derecho parlamentario mexicano*. Centro de Estudios Parlamentarios. Cambio XXI Fundación Mexicana A.C. México, 1993.

DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Taurus. España, 1998.

DUVERGER, Maurice. *Sociología de la Política*. Colección Demos Editorial Ariel. España, 1983.

--- *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel 5ª. Edición Española. Barcelona 1970.

FERNÁNDEZ, Ruiz Jorge. *Poder Legislativo*. Editorial Porrúa-UNAM. México, 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *La función actual del Poder Legislativo, el Poder Legislativo en la actualidad*. UNAM-Cámara de Diputados LV Legislatura. México, 1994.

FLORES Velasco, Guillermo/ Torres, Jorge. *La Reforma del Estado: Agendas de la Transición. Testimonios*. PRD- Instituto de formación política, México, 1997.

GÓMEZ, Pablo. *Los gastos secretos del Presidente*. Editorial Grijalbo. México, 1996.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo. *El Estado y los Partidos Políticos en México*. Ediciones Era. México, 1999.

GONZÁLEZ, Compeán/ Lomelí, Leonardo (coordinadores). *El Partido de la Revolución Institución y Conflicto (1928-1999)*. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.

GONZÁLEZ Ma. Del Refugio/ López Ayllón, Sergio. (Editores). *Transiciones y Diseños Institucionales*. UNAM. México, 2000.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *Las comisiones del Congreso de la Unión en México, El Poder Legislativo en la actualidad*. UNAM- Cámara de Diputados LV Legislatura. México, 1994.

GONZÁLEZ Pedrero, Enrique. *La lección de la elección*. Letras del Senado. Héctor Perea (compilador). Cámara de Senadores LVII Legislatura. México, 2000.

GUERRERO, Omar. *El estado en la era de la modernización*. Plaza y Janés. México, 1996.

HAMILTON, A./ Madison J. /JAY J. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica. México, 2001.

HARO Bélchez, Guillermo. *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*. INAP-Miguel A. Porrúa. México, 2000.

HEGEL, G.W.F., *Filosofía del Derecho*. Editorial Juan Pablos. México, 2002.

HIDALGA, Luis de la. *El equilibrio de poderes en México*. UNAM. México, 1988.

HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

HURTADO, Javier. *El Sistema Presidencial Mexicano. Evolución y Perspectivas*. Fondo de Cultura Económica. México 2001.

LECHNER, Norbert. *Cultura política y gobernabilidad democrática*. Serie de Conferencias Magistrales. Instituto Federal Electoral. México, 1995

LINZ, Juan/ Valenzuela, Arturo. *La crisis del presidencialismo*. Editorial Alianza. Madrid, 1994.

LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos No. 671. México, 1998.

LUIJAMBIO, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. UNAM. México, 1996.

MAQUIAVELO, Nicolás. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Instituto Cubano del Libro, Editorial de Ciencias Sociales. Cuba, 1971.

---- *El Príncipe*. Instituto Cubano del Libro. Cuba, 1971.

MARVÁN Laborde, Ignacio. 1997, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*. Océano. México, 1997.

MERINO, Mauricio. *La transición votada*. Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

MEYER, Lorenzo. *El presidencialismo mexicano, del populismo al neoliberalismo*. El Colegio de México, 1993.

MOCTEZUMA Barragán, Esteban/ Andrés, Roemer. *Por un gobierno con resultados: el servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. Academia Metropolitana. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

MOLINAR Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Cal y Arena. México, 1991.

MONTESQUIEU. *Del espíritu de las Leyes*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos No. 191. México, 2001.

MORA-DONATTO, Cecilia Judith. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática, UNAM. México, 1998.

--- (coordinadora) *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2002.

MUÑOZ Ledo, Porfirio/ Flores Velasco, Guillermo / Torres Castillo, Jorge. *La reforma del Estado: Agendas de la Transición*. Instituto Nacional de Formación Política CEN del PRD. México, 1997.

--- *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*. Coordinador Porfirio Muñoz Ledo. UNAM. México 2004.

NOHLEN Dieter. *Democratización, partidos políticos y procesos electorales*. PRI. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. México, 1990.

O'DONELL Guillermo/ SCHMITTER Philippe C. *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Ed. Paidós. España, 1986.

OROZCO Henríquez, J. Jesús. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. UNAM. México 2000.

PAOLI Bolio, Francisco José. (coordinador). *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. Cámara de Diputados. México, 2000.

PEDROZA De la Llave, Susana Talía. *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. UNAM. México, 1997.

PEREA, Héctor. (compilador). *Letras del Senado Siglo XX*. Cámara de Senadores LVII Legislatura. México, 2000.

PLATÓN. *Diálogos*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos No. 13 B. México, 2001.

---- *El político o del Reinado*. Colección Sepan Cuantos No. 139. México, 1998.

---- *Las leyes*. Colección Sepan Cuantos No. 139. México, 1998.

RABASA, Emilio O. *Historia de las constituciones mexicanas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1994.

---- *La Constitución y la dictadura*. Porrúa. México, 1990.

REVELES Vázquez, Francisco. (coordinador). *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*. GERNIKA. México, 2002.

--- *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*. UNAM/GERNIKA. México, 2004.

ROSSELL, Mauricio. *Congreso y gobernabilidad en México, una perspectiva desde la experiencia internacional*. Cámara de Diputados/ Miguel Angel Porrúa. México, 2000.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social*. Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos No. 113. México, 2002.

SABINE, George H. *Historia de la teoría política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

SALINAS Figueredo Darío/ Jiménez Cabrera, Edgar. (coordinadores). *Gobernabilidad y Globalización. Procesos políticos recientes en América Latina*. Editorial Gernika. México 2002.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

---- *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Editorial, Ciencias Sociales. Madrid, 1999.

---- *¿Qué es la democracia?* Editorial Taurus. México, 2003.

SEMPÉ Minvielle, Carlos. *Técnica legislativa y desregulación*. Editorial Porrúa. México, 1997.

SERRA Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. Editorial Porrúa. México, 1983.

SIERRA, Justo. *Cuestiones constitucionales*. Cámara de Diputados LVII Legislatura, Comité de Asuntos Editoriales. México, 1998.

STUART Mill, John. *Del gobierno representativo*. Editorial Tecnos. 3a. Edición. Madrid, 2000.

TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1983*. XII Edición. Editorial Porrúa. México, 1983.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

TOSI, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Miguel Angel Porrúa/Comité de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados LVI Legislatura. México, 1996.

UGALDE, Luis Carlos. *Vigilando al Ejecutivo*. Cámara de Diputados LVII Legislatura - Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Angel Porrúa. México, 2000.

UVALLE Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción: la formación del régimen presidencial de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.

VALADÉS, Diego/Carbonell, Miguel. (coordinadores). *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*. UNAM. México, 2000.

---- *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?* Diego Valadés/ José María Serna (coordinadores). UNAM. México, 2000.

---- *Democracia y Gobernabilidad*. Diego Valadés /Rodrigo Gutiérrez Rivas (coordinadores). UNAM. México, 2001.

VALDÉS Ugalde, Francisco. *Origen y Naturaleza de la Reforma del Estado en México*. La sociedad mexicana frente al tercer milenio. Tomo II. Miguel Angel Porrúa – Coordinación de Humanidades UNAM. México, 2001.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

CEDILLO Hernández, Miguel Ángel. *El servicio Civil de Carrera*. Revista Prospectiva; Año 8, Número 22. México, noviembre 2002.

GUERRERO Orozco, Omar: *La carrera administrativa en México, entre la policy y la política*. Revista de Administración Pública, número 96, INAP. México, 1997.

LINZ, Juan. *Los riesgos del presidencialismo*. Revista Crónica Legislativa. Año V, Nueva Época, No. 7, febrero-marzo 1996. Cámara de Diputados LVI Legislatura. México, 1996.

MATTHEW Soberg, Shugart/ John M. Carey. *Sistema presidencial y parlamentario*. Revista Crónica Legislativa. Año V, Nueva Época, No. 11, octubre-noviembre 1996. Cámara de Diputados LVI Legislatura. México, 1996.

MEAGLIA, Piero. *Presidencialismo, Parlamentarismo, Semipresidencialismo*. Revista “Este País”, Número 62, mayo 1996. México, 1996.

DOCUMENTOS Y SITIOS DE INTERNET

Conferencia: *Congressional Research Service (CRS) del Congreso de los Estados Unidos*, impartida por Mtro. Clay Wellborn, Cámara de Diputados. México, 25 de Julio de 2001.

HARO Bélchez, Guillermo. “*La lucha contra la corrupción en México*”. Documento de Internet: <http://www.clad.or.ve/haro.html>

Informe de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política del 7 de septiembre de 1999. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. México, 8 de septiembre de 1999.

Informe que presenta el Secretariado Técnico de la CRICP correspondiente a la gestión llevada a cabo durante el periodo comprendido del 1 de septiembre de 1998 al 28 de febrero de 1999, en la presidencia del diputado Arturo Núñez Jiménez. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. México, 2 de marzo de 1999.

Informe alternativo de organizaciones civiles, sociales y redes mexicanas al Tercer Informe Periódico del gobierno mexicano ante el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México, noviembre de 1999.

Informe del Dip. Jorge Chávez Presa, “*El Gobierno Federal y la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación*”. LVIII Legislatura. México, 12 de febrero de 2001.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Fuente: www.senado.gob.mx

Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. México, 2004.

Primer Ciclo de Mesas Redondas *Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano*. Cámara de Diputados LIX Legislatura/ Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. México, 2004.