



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

FACULTAD DE DERECHO

"EL PODER LEGISLATIVO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL  
MEXICANO EN LA EPOCA CONTEMPORANEA".

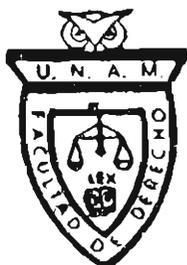
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A :

**MARIA DOLORES GARCIA ESLAVA**



ASESOR: DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO

MEXICO, D. F.,

OCTUBRE DE 2005

MT 349322

*Este trabajo es para mí la representación de una oportunidad más que me ha dado el Gran Creador y Maestro Eterno, de alcanzar otro escaño del ascenso a la cima de la gran montaña, la cual al momento de subir se presenta algunas veces, con retos, parabienes, y en ocasiones hasta sinsabores.*

*Sin embargo, este caminar me ha permitido convencerme que los sueños se hacen posibles, si se reta al futuro, con esfuerzo, responsabilidad, dedicación y sobre todo con amor y entrega de corazón. Así el sueño de una pequeña niña de escasos ocho años, que alguna vez al pasar por las instalaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, decidió que sería ella su formadora, lo ve realizado y le hace sentirse altamente honrada porque la Máxima Casa de Estudios del país, le otorga el reconocimiento de obtener el grado de Doctor en Derecho, culminando así su desarrollo estudiantil.*

*Aquí se cierra un ciclo e inicia otro que me compromete con una etapa nueva de vida, y es el momento oportuno para expresarle a quienes han acompañado esta experiencia mi más sincero agradecimiento:*

*In memoriam, a mi papá Vicente García Rojas y mi abuelita Sofía Rojas, con quienes la presencia física me separa, pero que viven ligados a mí por el amor y los buenos recuerdos.*

*Una vez más, a mi querida mamá, María de los Dolores Eslava, presente mano con mano en todo momento dándome su amor incondicional y de quien aprendí que la fuerza y la entereza permiten superar las adversidades.*

*A mi hermana, Martha Verónica García Eslava quien con su compañerismo y cariño ha estado siempre conmigo impulsándome animosamente en cada empresa.*

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.  
NOMBRE: Ma Dolores Eslava  
FECHA: 13 - Oct - 2005  
FIRMA: [Firma]

*A mi profesor y asesor de tesis, el Doctor Miguel Ángel Garita Alonso quien con su experiencia excelsa en el trabajo legislativo; enriqueció y apoyo siempre el desarrollo de este estudio doctrinario.*

*A los Doctores David Vega Vera y Sergio Márquez Rábago, integrantes del Comité de Teoría de la Constitución quienes acompañaron el desarrollo de este análisis jurídico, aportando sus conocimientos de la mejor manera y con amplia disposición.*

*A la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y cada uno de sus miembros por albergar y propiciar el conocimiento y la investigación del derecho.*

*A mis compañeros de clase en el Doctorado: Alejandra Martínez Lambarri, Jorge Ulises Carmona Tinoco, Cédma González y Antonio Cabrera Solares, por compartir juntos un mismo objetivo.*

*A Don Orlando Arvizu Lara, por tantos momentos compartidos juntos, que me permitieron gracias a su enseñanza consolidar mi desempeño profesional, con mucho respeto al hombre que ha sido algo más que mi jefe y guía en las labores legislativas durante varios años, siendo ahora un entrañable amigo que me distingue con su confianza y cariño .*

*Al Maestro Bernardo Bátiz Vázquez, mi apreciable Jefe y profesor, de quien aprendí que la amabilidad es la llave que abre las puertas de todo lugar.*

*A mis queridos amigos y amigas: Guillermo Chapman, Renato Sales, Juan Escamilla, César Moreno, Héctor Rojas, Cuauhtémoc Anda, Juan Carlos Domínguez, Alejandro Serrano, Félix Ocharán, Jesús Ramos, Francisco Santamaría, Mónica Leyva, Gabriela San Juan, Alejandra Salinas y Blanca Mejía quienes han compartido conmigo tantos momentos de dicha y tristezas y han estado siempre a mi lado, entregándome su cariño y animándome para no abandonar el rumbo, gracias por aceptarme como soy y encontrar en Ustedes siempre la mano franca que brinda su apoyo incondicional.*

*A la Sra. Griselda Zamudio, porque mi padre no se equivocó al enseñarnos a quererla y a considerarla como nuestra tía, en quien siempre he encontrado cariño y comprensión.*

*A Mónica Martín del Campo, Sergio Pedraza y Blanquita mis médicos, quienes me permitieron aunados al poder de Dios, estar todavía aquí, y aprender que siempre hay una segunda oportunidad, Sergio curó al cuerpo, Mónica curó el pensamiento y Blanquita mi alma.*

*A Blanca Estela Romo Paulín, mi amable y siempre dispuesta colaboradora quien me ayudó en la transcripción de esta investigación e Ivonne Ramírez, en el mismo sentido.*

*Con todo mi amor, respeto y reconocimiento.*

*María Dolores García Eslava*

*Octubre de 2005*

# EL PODER LEGISLATIVO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I</b> <b>EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO</b>	
<b>1. Ubicación del Poder Legislativo en la Teoría de la División de Poderes</b>	<b>8</b>
<b>Concepto</b>	<b>9</b>
<b>Evolución de la idea</b>	<b>13</b>
<b>La división de poderes en el proceso histórico mexicano</b>	<b>16</b>
<b>1.2. Una nueva concepción de la división de poderes, los organismos constitucionales autónomos</b>	<b>23</b>
<b>1.3. Regulación del Poder Legislativo en las constituciones mexicanas</b>	<b>31</b>
<b>1.4. La representación de los legisladores</b>	<b>37</b>
<b>1.5. Funcionamiento y estructura del Poder Legislativo</b>	<b>45</b>
<b>1.6. Organización constitucional de cada una de las cámaras</b>	<b>48</b>
<b>1.7. Requisitos para ser diputado y senador de la República</b>	<b>50</b>
<b>1.8. Funcionamiento interno de la cámara</b>	<b>52</b>
<b>1.9. Marco normativo del Poder Legislativo</b>	<b>57</b>
<b>1.10. Facultades del Poder Legislativo</b>	<b>61</b>
<b>1.11. Formas de control entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo</b>	<b>71</b>
<b>1.12. El control del sistema de gobierno presidencial</b>	<b>76</b>
<b>1.13. El Control Constitucional</b>	<b>80</b>
<b>1.14. La inconstitucionalidad por omisión.</b>	<b>109</b>
<b>CAPÍTULO II</b> <b>MARCO JURÍDICO PARA LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES EN MÉXICO</b>	
<b>2. La función legislativa del Congreso</b>	<b>123</b>

<b>2.1.</b>	<b>El legislador como creador de la norma</b>	<b>126</b>
<b>2.2.</b>	<b>Procedimiento legislativo y sus etapas</b>	<b>129</b>
<b>2.2.1.</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>131</b>
<b>2.2.2.</b>	<b>El dictamen legislativo</b>	<b>133</b>
<b>2.2.3.</b>	<b>Discusión</b>	<b>136</b>
<b>2.2.4.</b>	<b>Aprobación</b>	<b>140</b>
<b>2.2.5.</b>	<b>Sanción</b>	<b>142</b>
<b>2.2.6.</b>	<b>Promulgación</b>	<b>144</b>
<b>2.2.7.</b>	<b>Veto</b>	<b>147</b>
<b>2.2.8.</b>	<b>Publicación e iniciación de la vigencia</b>	<b>148</b>
<b>2.3.</b>	<b>Naturaleza de la Ley Orgánica o del reglamento parlamentario</b>	<b>150</b>
<b>2.4.</b>	<b>Órganos de trabajo del Congreso General</b>	<b>157</b>
<b>2.5.</b>	<b>Los grupos parlamentarios</b>	<b>166</b>
<b>2.6.</b>	<b>Participación de los grupos minoritarios</b>	<b>169</b>
<b>CAPÍTULO III</b>		
<b>EL SISTEMA PRESIDENCIAL</b>		
<b>3.</b>	<b>Significado Etimológico</b>	<b>173</b>
<b>3.1.</b>	<b>Origen del sistema presidencial</b>	<b>173</b>
<b>3.2.</b>	<b>Concepto</b>	<b>184</b>
<b>3.3.</b>	<b>Característica del sistema presidencial</b>	<b>188</b>
<b>3.4.</b>	<b>Ubicación del sistema presidencial en la teoría de separación de poderes</b>	<b>191</b>
<b>3.5.</b>	<b>Requisitos para ser Presidente de la República</b>	<b>202</b>
<b>3.6.</b>	<b>Atribuciones y funciones del presidente</b>	<b>206</b>
<b>3.6.1.</b>	<b>Provenientes de la Constitución</b>	<b>206</b>
<b>3.6.2.</b>	<b>Provenientes de las leyes ordinarias</b>	<b>209</b>
<b>3.6.3.</b>	<b>Provenientes del sistema político</b>	<b>210</b>
<b>3.6.4.</b>	<b>Atribuciones jurisdiccionales</b>	<b>213</b>

<b>3.7.</b>	<b>Formas de Control entre el Poder Ejecutivo y Legislativo</b>	<b>216</b>
<b>3.8.</b>	<b>Reformas Constitucionales al Poder Ejecutivo</b>	<b>224</b>
<b>3.8.1.</b>	<b>Elección presidencial</b>	<b>224</b>
<b>3.8.2.</b>	<b>Funcionamiento y regulación del Gabinete</b>	<b>224</b>
<b>3.8.3.</b>	<b>Servicio Civil Gubernamental</b>	<b>226</b>

**CAPÍTULO IV**  
**EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO**

<b>4.</b>	<b>Sistema presidencial o presidencialismo</b>	<b>228</b>
<b>4.1.</b>	<b>Relaciones Ejecutivo-Legislativo</b>	<b>233</b>
<b>4.2.</b>	<b>Evolución del Sistema Electoral mexicano</b>	<b>240</b>
<b>4.3.</b>	<b>Los partidos políticos y su participación en las cámaras</b>	<b>254</b>
<b>4.4.</b>	<b>Representación de los partidos de oposición en el congreso de la unión</b>	<b>256</b>
<b>4.5.</b>	<b>Pérdida de la mayoría calificada del partido revolucionario institucional</b>	<b>260</b>
<b>4.6.</b>	<b>El principio de no-reelección en México.</b>	<b>262</b>
<b>4.6.1.</b>	<b>Iniciativa de Reforma Constitucional de la LIX Legislatura para permitir la reelección legislativa.</b>	<b>274</b>
<b>4.6.2.</b>	<b>Creación de órganos asesores.</b>	<b>277</b>
<b>4.6.3.</b>	<b>El servicio civil de carrera</b>	<b>278</b>
<b>4.6.4.</b>	<b>Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa.</b>	<b>282</b>
<b>4.6.5.</b>	<b>Extensión del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión.</b>	<b>284</b>

**CAPÍTULO V**  
**EL PODER LEGISLATIVO EN EL SIGLO XXI**

<b>5. Análisis de la integración de las legislaturas LIV, LVII , LVIII y LIX</b>	<b>286</b>
5.1. Funcionamiento de la cámara de diputados sin partido que cuente con mayoría absoluta	292
5.2. Los acuerdos parlamentarios, nueva forma de organización interna	299
5.3. Reformas realizadas a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión	303
5.4. Principales características de la nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión	306
5.5. El reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión	309
5.6. Creación de los Centros de Estudios Legislativos	312
5.7. Pérdida del poder ejecutivo del partido revolucionario institucional, funcionamiento de la LVIII Legislatura	321
5.8. Relaciones entre los legisladores integrantes de la LVIII Legislatura y el presidente de la República	325
5.9. Relaciones entre los legisladores integrantes de la LIX Legislatura y el presidente de la República	329
5.10. Reformas a los instrumentos de control del ejercicio del Poder Ejecutivo y el Legislativo.	331
5.11. Reformas constitucionales en el ámbito de aspectos fundamentales del Estado Mexicano.	340

**CAPÍTULO VI**  
**METODOLOGÍA COMPARADA**

<b>6. Marco Teórico del Sistema Presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica</b>	<b>343</b>
6.1. Origen y Estructura del Sistema Presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica	344
6.2. El veto	351

<b>6.3. Interacción de Poderes</b>	<b>353</b>
<b>6.4. Características del Sistema Presidencial Norteamericano</b>	<b>357</b>
<b>6.4.1. Configuración Política</b>	<b>357</b>
<b>6.5. El Sistema Presidencial Argentino</b>	<b>370</b>
<b>6.5.1. Antecedentes históricos</b>	<b>370</b>
<b>6.5.2. Cambios fundamentales introducidos con la Reforma     Constitucional Argentina del año de 1994</b>	<b>373</b>
<b>6.6. Análisis comparativo del funcionamiento del Poder Legislativo en algunos países.</b>	<b>381</b>
<b>6.6.1. Gran Bretaña y España,</b>	<b>383</b>
<b>PROPUESTA</b>	<b>405</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>428</b>

# **EL PODER LEGISLATIVO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA**

## **INTRODUCCIÓN**

Elegimos realizar el presente trabajo de investigación, motivados por las constantes referencias a temas relacionados con el funcionamiento y las labores que realiza el Poder Legislativo Mexicano, en estas etapas de transición democrática, como consecuencia de la pérdida de la mayoría calificada de un partido político en la Cámara de Diputados, además de la desvinculación entre la filiación a un mismo partido del titular del Poder Ejecutivo y de los legisladores del partido mayoritario del Congreso de la Unión.

El presente sexenio de gobierno ha traído a la mesa de debates tanto en los medios de comunicación, como en los diversos centros de enseñanza jurídica y muy en especial de nuestra muy querida Universidad Nacional, temas hasta antes poco cuestionados, en relación con nuestra Carta Magna y la operación práctica de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo cual hace que nuestro tema "El Poder Legislativo en el Sistema Presidencial Mexicano en la Época Contemporánea" sea un análisis de actualidad y de consulta básica para los estudiosos del derecho y de todos aquellos que se interesen por las modestas opiniones aquí vertidas.

Nuestra experiencia profesional en el desempeño de tareas cercanas a ambas Cámaras del Congreso de la Unión y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, nos permiten enriquecer con situaciones fácticas, los planteamientos jurídicos y doctrinales analizados.

De esta manera, podemos señalar que las referencias de las formas de organización política que nuestro país ha establecido para organizarse, nos remontan desde las legendarias civilizaciones precolombinas de culturas tan importantes como la mexicana o azteca, a la figura de un dirigente; un

líder que establecía las directrices de organización política, económica, religiosa, que hacía la guerra y signaba la paz y bajo cuya atribución estaba también el dictar leyes.

Figura que con la conquista española se transforma en ciertos aspectos, pero en el fondo conserva el liderazgo de un hombre, ahora llamado Virrey, representante de la corona reinante en la Nueva España, transmisor y creador de disposiciones jurídicas.

Y es precisamente en la transición del régimen colonial al México independiente en donde encontramos más claramente las primeras referencias de un órgano de representación de la sociedad colonial; las Cortes de Cádiz en donde participaron dos delegados de la Nueva España a un congreso constituyente, cuya misión era redactar adecuaciones a la Constitución.

Las ideas de representación y de la división de poderes de los teóricos de la época se convierten en el fundamento ideológico de la organización de los pueblos, cuya máxima expresión cobra vigencia en la organización de las 13 colonias norteamericanas.

Formalmente, había nacido con ellas una nueva forma de gobierno; modelo que se reproduce en el México independiente y que desde el Decreto Constitucional para la América Mexicana, firmado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, habrá de establecer las bases de organización del gobierno de una nueva nación.

En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, claramente se establecía que "el Presidente" es la representación formal y jurídica del Poder Ejecutivo, y se regula un órgano de representación de la voluntad popular, quedando así integrado un Poder Legislativo, ambos consagrados como tal en la ley Suprema de la Unión.

El análisis a través de las diversas constituciones que posteriormente rigieron a nuestro país, demuestra que en ocasiones se modificó la existencia de una o dos cámaras legislativas, sus

atribuciones, etc., pero no se desvinculó el binomio del Poder Legislativo-Ejecutivo, en el cual por las referencias que realizaremos podemos adelantar que en algunas épocas recientes existió una primacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.

Situación que no varía en demasía después de una revolución social, como la del siglo XX, cuya conclusión se reflejó en 70 años de gobierno del grupo vencedor; y en los cuales el Poder Legislativo permanece largo tiempo siendo el órgano legitimador de los actos, leyes y acciones del Presidente.

La llamada democracia dirigida, en la cual poco a poco, los partidos opositores desarrollan ideologías opositoras a las del Partido Revolucionario Institucional, les permiten a través de los años ir ganando espacios, y sumando seguidores, que manifestaran su oposición al status quo, y su necesidad de apertura.

Así las primeras transformaciones surgen al abrirse espacios de representación para los partidos políticos opositores al partido en el poder, cuya máxima expresión nos remonta primero a los escaños conseguidos por los diputados de partido y más claramente a la LIV Legislatura, en donde inicia el camino de la pluralidad y del cambio del escenario político, se cuestionan atribuciones, se revisan leyes, se implementa el consenso de decisiones e iniciativas y el Poder Legislativo retoma el papel que de derecho poseía en la Carta Magna y que por cuestiones políticas de facto no ejercía.

Ahora nuestro compromiso es crear alternativas, analizar la estructura y funcionamiento del Legislativo y encauzar las relaciones entre estos dos poderes, de ahí la importancia que para la autora de este estudio jurídico representa elaborar el presente proyecto de investigación.

Nuestra hipótesis de trabajo se fundamenta en señalar que: la pluralidad de la representación política en la Cámara de Diputados, ha sido la principal causa para el cambio de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que obliga a reformar nuestra Carta Magna y la legislación

interna del Congreso de la Unión para implementar nuevos mecanismos y un nuevo funcionamiento y organización del trabajo que realiza el Poder Legislativo que garantice el cumplimiento de sus atribuciones jurídicas.

Sobre todo ahora que no se cuenta con una composición de mayoría absoluta del partido del gobierno, el país no puede estar paralizado, sin soluciones jurídicas por falta de consensos entre los actores políticos.

Por lo tanto, deben reformarse algunos postulados de nuestra la Constitución de manera urgente para vincular el desempeño del Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, a esta nueva forma de organización político gubernamental, en la que la pluralidad y la inmediación de las comunicaciones, aunadas a la vinculación comercial entre las naciones han traspulado el desempeño de los gobiernos y muy en especial del nuestro.

Las variables que determinan la presente investigación son: aspectos históricos, políticos y sociales, funcionamiento, normatividad y operatividad de la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en México.

Los objetivos de este estudio jurídico son: el análisis de la conceptualización, operatividad, normatividad y funcionamiento del sistema presidencial, como forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y determinar la relación que guarda con su aplicación. Además de desarrollar un estudio del Presidencialismo en México y sus relaciones con el Poder Legislativo en el marco de la teoría de la separación de poderes; y la elaboración de una investigación que profundice el análisis de las perspectivas y proyecciones del desempeño del trabajo del Poder Legislativo en el ámbito de la pluralidad, la democratización y la necesidad de consensos.

Mediante esta investigación pretendemos integrar los principales estudios doctrinales sobre el marco teórico, jurídico y fáctico de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el sistema presidencial

mexicano, utilizando como método de investigación; el método deductivo, de carácter dogmático-formalista, debido a que en primer término se analizan temas generales, para vincularlos a situaciones en particular y a través de un análisis propositivo, realizamos algunas sugerencias de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La técnica de investigación utilizada es básicamente documental, aún cuando como indicamos en párrafos anteriores, se enriquece con vivencias personales en relación con el trabajo legislativo de las Cámaras del Congreso de la Unión; además de la introducción de algunas referencias de investigación de campo, sobre todo referentes al estudio de las legislaturas: LIV, LVIII y lo más relevante de la actual LIX, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En este estudio abordamos la relación que guardan importantes teorías introducidas en nuestra Constitución como lo son: La teoría de la división de poderes y de funciones, la teoría de la representación, la teoría del Estado Moderno, La teoría de la Constitución, entre otras y...

También explicamos conceptos básicos de la doctrina Constitucional clásica como son los relativos a: formas de gobierno, parlamentarismo, presidencialismo, representación, sistema electoral, poder, congreso, cámara de diputados, cámara de senadores, derecho parlamentario, orden jurídico, estado de derecho, partidos políticos, mayoría, coaliciones, comisiones, técnica legislativa, etc.

Nuestra investigación consta de seis capítulos, una propuesta y las conclusiones generales, además, de la referencia bibliográfica y hemerografía correspondiente.

El primero de los capítulos denominado "El Poder Legislativo Mexicano" ubica a dicho poder en el marco de la teoría de la división de poderes; así como, su fundamento constitucional al señalar las facultades de este poder, su funcionamiento, organización y la forma de control con los demás

poderes, la relación que guarda con otros actores como los organismos constitucionales autónomos, el control de la constitucionalidad y la omisión legislativa.

Por su parte, en el segundo capítulo hablamos de la función propia del poder legislativo y bajo el título de "Marco jurídico para la elaboración de las leyes en México", nos referimos a la función legislativa, al procedimiento legislativo y sus etapas, a la Ley Orgánica del Congreso, sus órganos de trabajo, y a los grupos parlamentarios.

En el tercer capítulo abordamos ampliamente "El Sistema Presidencial", su origen, concepto, características y su marco regulatorio establecido en nuestra Carta Magna, así como diversas reformas que destacados doctrinarios han propuesto a la misma con relación a este tema.

El cuarto capítulo es denominado "El fortalecimiento del Poder Legislativo" y en él se analiza la relación Ejecutivo-Legislativo a través de la evolución de la participación de los partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional y su acceso a escaños de representación, hasta arrebatar la mayoría calificada al Partido Revolucionario Institucional; así como también establecemos algunas sugerencias de reformas que podrían mejorar, desde nuestro particular punto de vista el funcionamiento del Poder Legislativo Federal Mexicano.

"El Poder Legislativo en el siglo XXI" es el título del capítulo quinto en el cual desarrollamos aspectos fundamentales del trabajo del poder legislativo sin mayorías calificadas, las reformas realizadas a su ley orgánica y reglamento interior y las relaciones entre los legisladores en las legislaturas LIV, LVIII y LIX, así como el trabajo de los centros de estudios legislativos, las reformas propuestas a los instrumentos de control del ejercicio de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Nuestro último capítulo denominado "Metodología Jurídica Comparada", nos permite conocer el funcionamiento del Sistema Presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica, a través de su

Constitución, así como del funcionamiento después de sendas reformas a la Carta Magna de la República de Argentina del Poder Ejecutivo y un breve estudio que analiza el funcionamiento del Poder Legislativo de Gran Bretaña, España e Italia, parlamentos que permiten retomar algunos aspectos prácticos que han permitido un mejor funcionamiento de su tarea legislativa.

Posteriormente, encontrará el lector, nuestras propuestas de reformas constitucionales y legales, en torno a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y nuestras conclusiones al trabajo de investigación.

Hemos de referir que durante el tiempo que duró nuestra investigación, ésta fue modificándose gradualmente hasta verse totalmente transformada, mostrándose ahora como un producto de amplio esfuerzo y dedicación, acompañado siempre por el tutor de la misma, el Dr. Miguel Ángel Garita Alonso, y enriquecida por los miembros del Comité de Teoría de la Constitución, de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, de nuestra amada "Alma Mater", los doctores David Vega Vera y Sergio Márquez Rábago.

Como última referencia, debemos señalar que nuestra hipótesis de investigación ha sido totalmente demostrada después de esta extensa pincelada de conocimiento jurídico, vertida en mucho tiempo de dedicación y esfuerzo.

# CAPÍTULO I

## EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

### **1. Ubicación del Poder Legislativo en la Teoría de la División de Poderes.**

El artículo 49 constitucional establece que para su ejercicio, el supremo poder de la federación se divide en legislativo, ejecutivo y judicial, adoptando en este texto, la teoría de división de poderes; que desarrollaron doctrinarios como Aristóteles, Locke y Montesquieu.

Los antecedentes más remotos sobre el tema fueron referidos por Aristóteles quien señalaba que el Estado debía de dividirse para su funcionamiento en tres distintos elementos, a saber: La Asamblea General; El Cuerpo de Magistrados y el Cuerpo Judicial.

Sin embargo, la teoría de la división de poderes pasó casi inadvertida durante siglos, hasta que fue retomada en el siglo XVIII, por John Locke, quien con fundamento en estas ideas, estableció que el poder, para su ejercicio, debería descomponerse en tres elementos: Uno correspondería al Poder Legislativo; otro al Poder Ejecutivo y otro al Poder Federativo, o derecho de hacer la paz o la guerra; para este autor, el poder judicial no fue considerado, refiriendo solamente que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo debían de ejercerse por separado, en virtud de que la tentación de hacer uso inmoderado del poder sería muy grande, si a las mismas personas que se les confiere la facultad de hacer las leyes se les faculta para aplicarlas.

Montesquieu, otro destacado teórico del tema, estableció que el poder debía dividirse en tres organizaciones distintas: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Judicial, sin que dejara de considerar al último de los mencionados, solamente como un poder regulador de los actos realizados por los otros dos. La división de poderes para este autor debía de ser rígida, y los consideraba autónomos uno del otro.

Estas ideas fueron retomadas y plasmadas en los documentos constitucionales y muy concretamente en nuestro país a partir de la independencia de la Colonia Española, en que se expiden nuestras primeras Cartas Magnas es cuando se adoptó este principio, el cual se ha mantenido vigente hasta nuestros días. De esta manera la Constitución de 1917 establece la teoría de la división del poder<sup>1</sup>, en tres funciones distintas: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, en un marco de colaboración, y ejerciendo sus atribuciones propias de manera autónoma como lo propone Montesquieu.

Algunos teóricos del derecho han señalado que de estos tres poderes, "solo los dos primeros se encuentran investidos verdaderamente de lo que puede considerarse estrictamente como poder, toda vez que el Legislativo, a través de la ley y el Ejecutivo por medio de la fuerza material o bien mediante la emisión de decretos, lo ostentan; en cambio el Judicial carece de voluntad de mando, sus actos están encaminados únicamente al esclarecimiento de la voluntad emitida por el Legislativo, o a resolver planteamientos jurídicos; además de estar desprovisto de toda fuerza material. Sin embargo, nosotros sostenemos que el Poder Judicial sí ejerce una función de control de poder, muestra de ello es que debemos tomar en cuenta que a través del juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad, y las controversias constitucionales desempeña funciones especiales que le dan la categoría de poder, mediante las cuales se coloca al mismo nivel de la Constitución, por encima de los otros dos poderes, a los que, en nombre de ella, juzga y limita".<sup>2</sup>

## **Concepto**

El principio división de poderes muestra que cada una de estas tres funciones debe ejercerse por separado a través de órganos estatales distintos, de tal suerte que su desempeño no se concentre en uno solo, tal como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los dictatoriales. La

---

<sup>1</sup> El desarrollo teórico sobre el tema nos permite señalar que desde nuestro particular punto de vista, debemos referirnos a la división de funciones, y no de poderes, el poder es uno y para su ejercicio se divide en tres funciones la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial.

<sup>2</sup> Pérez de León, Enrique, "Notas de derecho constitucional y administrativo", 12ª Edición, Porrúa, México, 1991, pp. 91 a 93.

división implica la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, e interdependientes y cuya actuación entraña el desarrollo del poder público estatal. Se debe recalcar que entre dichos poderes sólo existe interdependencia. Ya que si fuesen independientes no habría vinculación recíproca; se trataría de tres poderes soberanos, lo que resulta inadmisibles, pues bajo estas hipótesis se rompería con la unidad e indivisibilidad de la soberanía.

Cabe subrayar, que el principio de la división de poderes no debe interpretarse en el sentido de que se formen tres poderes soberanos, si no por el contrario, es mediante tres funciones en que se manifiesta el poder público, que es único e indivisible. La calificación del poder del Estado como legislativo, ejecutivo y judicial deriva del ámbito jurídico de los actos de autoridad en que se traduce. En este sentido, el poder legislativo se encarga de la creación de normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales; poder ejecutivo es el aplicador de dichas normas de forma concreta, particular y personal, y el poder judicial se encargará de la solución de un conflicto de derecho mediante la aplicación de la norma jurídica al caso concreto. El principio de la separación de poderes por tanto, entraña la imputación de la capacidad jurídica para la realización de los actos que le son propios a los distintos órganos del Estado, sin que su ejercicio se pueda reunir en uno solo.

Sin embargo, esta separación no es tajante ni absoluta, ya que en el desempeño de cada una de dichas funciones no se confiere exclusividad a determinados órganos estatales, por lo que no se generan círculos competenciales cerrados, de tal suerte que ninguno de estos pueda únicamente ejercer uno solo de los tres poderes, sino por el contrario, el desempeño de su función preponderante no excluye su facultad para que cada uno de los órganos realice funciones no contempladas en su principal esfera competencial. Por las razones anteriormente apuntadas, el Poder Legislativo, además de cumplir con su finalidad primordial (crear leyes), también tiene facultades que materialmente son de administración y jurisdiccionales dentro del marco que la

misma Constitución le permite<sup>3</sup>. Situación que también es aplicable para los otros dos poderes de la Unión.

Por ello, “ si analizamos el contenido material de sus actos, la cuestión se complica enormemente, sin embargo, no tardaríamos en percatarnos que en realidad cada uno de los tres órganos del poder llevan a cabo en mayor o menos grado funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales, en ocasiones esta es evidente, por ejemplo, tratándose de la facultad del Poder Ejecutivo para expedir reglamentos, o el caso de las facultades jurisdiccionales de las Cámaras de Diputados y Senadores en materia de juicio político. Sin embargo, hay veces en que estas facultades apenas son perceptibles, como por ejemplo, las atribuciones legislativas del Pleno de la Suprema Corte, o las actividades administrativas que realiza el Congreso de la Unión. Esto confirma la tesis de que no existe una tajante y rígida división de poderes, sino una armónica coordinación entre éstos para realizar óptimamente los fines del Estado. De esta forma, sin apartarnos de la clasificación subjetiva de la interpretación constitucional, tomaremos en cuenta algunos aspectos que surgen de la materialidad de los actos que los diversos órganos llevan a cabo.

Sea cual fuere la naturaleza del acto que los órganos del Estado realicen, lo cierto es que tienen el deber de respetar y cumplir con lo que establece la Constitución. A ella deben ajustar siempre la tonalidad de sus actos; antes de llevarlos a cabo, al realizarlos y aun con posterioridad a este momento deben cuidar su conformidad con la ley suprema.”<sup>4</sup>

Estas consideraciones fortalecen la distinción que existe entre órgano y poder, pues la utilización indistinta por algunos autores de ambos términos ha provocado confusión en la interpretación, y aplicación de las normas constitucionales en que se emplean. Los poderes ejecutivo, legislativo y

---

<sup>3</sup> En relación a lo anterior, deben considerarse los actos judiciales que realiza el Congreso de la Unión en los casos de juicio político y declaración de procedencia, y sus facultades de administración presupuestaria, laboral, etc.

<sup>4</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “ *La interpretación Judicial Constitucional*”, 2ª Edición, Universidad Nacional Autónoma coedición Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1996, pp. 83-84.

judicial son inalterables; en virtud, de que nada ni nadie puede modificar su sustancia. De tal manera que sólo son susceptibles de modificarse las estructuras orgánicas en la que los poderes se depositan.

Por tanto, la llamada teoría de la división de poderes, debe entenderse como la separación de las funciones en que el poder público se traduce, y no de los órganos en que cada uno se deposita, con el objeto de que no se concentren en uno solo las tres funciones del ejercicio del poder.

Tales afirmaciones llevan al jurista mexicano *Ignacio Burgoa Orihuela* a proponer, desde su óptica, que el nombre correcto sería, "*Teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado*".<sup>5</sup>

Por su parte, *Jorge Carpizo* opina que la tesis mexicana, desarrollada en diversas constituciones que han regido nuestro país, salvo el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 1814, se ha establecido correctamente la división de poderes, ya que el poder es único e indivisible, concordando con *Burgoa Orihuela*. En este sentido afirma, que este poder es supremo, y que sólo se divide para su ejercicio; y la propia Constitución establece cada rama del poder, y les señala sus facultades y competencias; por lo que aquello que no les es atribuido a cada uno de ellos expresamente, no lo pueden ejercer. Además es la misma Constitución la que señala la colaboración entre las ramas del poder.

Adicionalmente, el citado autor, señala que la colaboración de las ramas del poder es una institución distinta a la confusión de las facultades de los órganos, o la delegación de facultades de un órgano a otro. "La confusión de poderes es prohibida por la Constitución Política de los Estados

---

<sup>5</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, "*Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*", 3ª Edición, Porrúa, México, 1992, pp. 126 y 127.

Unidos Mexicanos, ya que no pueden reunirse más de dos poderes en un solo órgano, ni depositarse el legislativo en una sola persona".<sup>6</sup>

### **Evolución de la idea**

La tendencia a evitar la concentración del poder en una sola persona o en un solo órgano, promoviendo la distribución equilibrada de las atribuciones del Estado en diversos entes, tiene antecedentes remotos. Pero fue hasta la época de *Montesquieu*, cuando esta idea alcanzó su más acabada expresión ideológica, al grado de considerar la división de poderes como uno de los elementos imprescindibles para la organización del Estado. Los revolucionarios franceses plasmaron en el artículo 16 de la Declaración de 1789, la afirmación de que en "*toda sociedad en la cual, la garantía de los derechos no se encuentra asegurada por la separación de poderes, carece de una Constitución*".

Sin embargo, tanto Platón como Aristóteles consideraban que la calidad y el número de gobernantes eran elementos fundamentales de las formas de gobierno. Estos filósofos pensaban en la posibilidad de que el poder público fuera ejercido por distintas personas.

Aristóteles señala que toda organización equilibrada de la ciudad debe contemplar tres elementos de gobierno con facultades específicas y diferentes entre sí.

De esta manera basa su teoría en tres elementos básicos: el deliberativo, el de magistrados y el jurídico, asegurando que todas las formas de Constitución están compuestas de tres elementos, a saber:

---

<sup>6</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "*Diccionario jurídico mexicano*", 9ª Edición, Porrúa, México, 1996, p. 1178.

- El cuerpo que delibera intereses comunes: la Asamblea, la cual determina la guerra y la paz. Así como, la formulación de alianzas, las leyes, las sentencias de muerte, el destierro y la confiscación de propiedades, además de rendir cuentas de los magistrados.
- Magistraturas. El título de magistratura se debe aplicar a aquellos en quienes se ha depositado el poder de deliberar a cerca de ciertas cuestiones y que obran como jueces, de emitir órdenes de forma especial. Su diferencia con los tribunales jurídicos descansa en tres determinantes: Los constituyentes, la esfera de acción, y el procedimiento de designación.
- El cuerpo jurídico, integrado por el conjunto de todas las normas jurídicas que rigen un Estado.<sup>7</sup>

En el caso de Roma, durante el periodo republicano se manifestó un mecanismo de equilibrio del poder público mediante las distintas atribuciones del senado, del consulado y de la participación de la ciudadanía en la adopción de ciertas medidas de índole legislativo. Polibio consideró que el consulado representaba la forma de gobierno monárquico; al senado le correspondía la aristocracia, mientras que la democracia se depositaba en el pueblo, estableciendo las formas puras de gobierno aristotélicas como componentes de la organización de la república romana; concepción que de manera semejante, Marco Tulio Cicerón refirió sobre la organización republicana.<sup>8</sup>

En el establecimiento de los postulados del estado moderno, se adoptaron las teorías de John Locke y Montesquieu, que si bien es cierto, los orígenes de la concepción de la división de poderes se elaboraron como ya referimos desde la antigüedad cuando aparecen los primeros estudios de los componentes diferenciados de las funciones del Estado, no fue sino hasta la época moderna y concretamente hasta los siglos XVII y XVIII, en que se consolidó la doctrina clásica relativa a la

---

<sup>7</sup> Sánchez Bringas, Enrique, "*Derecho constitucional*", Porrúa, México, 1995, pp. 365 y 366.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 366.

separación de poderes, superando la idea de la simple división del trabajo, para limitar el poder público, y con la finalidad de impedir que se abuse del mismo.

Fue *John Locke* en su "*Ensayo sobre el Gobierno Civil*", quien, basándose en el funcionamiento del Gobierno Inglés, proporcionó el antecedente teórico más inmediato a lo que posteriormente *Montesquieu* desarrollara en su doctrina, al distribuir en dos poderes las cuatro funciones estatales. Así, al poder legislativo lo consideró como el encargado de las principales funciones; mientras que a la corona inglesa le confirió un papel secundario.

De esta manera, la función ejecutiva para este autor debía encargarse del cumplimiento y aplicación de las leyes en todos los órdenes; de ahí que el juez, según la óptica de *Locke*, es un simple ejecutor de las mismas, por lo que su función queda incluida dentro de la función ejecutiva. Por otro lado, la función federativa es la actividad del Estado tendiente a regular su vida internacional. El fundamento básico de su teoría de la división de poderes, fue el de que si fuera la misma persona la facultada para crear las leyes, la que tuviera la facultad de aplicarlas, tendría un poder inmenso, y entonces, además de acomodar las leyes al servicio de sus propios intereses, las desviaría del fin social al que deben ir encaminadas.<sup>9</sup>

Años más tarde, sería *Montesquieu* quien elaboraría la doctrina más acabada de la división de poderes; es decir, la de la división tripartita del poder; en ejecutivo, legislativo y judicial. Este pensador, confiere la función de hacer las leyes al poder legislativo; mientras que al ejecutivo le atribuye la función administrativa, tanto interior como exterior, *Montesquieu* a diferencia de *Locke*, separa la función judicial de la ejecutiva, considerándola independiente y autónoma, y reconoce la existencia de un tercer poder: el jurisdiccional (judicial).

---

<sup>9</sup> Sayeg Helú, Jorge, "*Instituciones de derecho constitucional mexicano*", Porrúa, México, 1987, pp. 231 y 232.

El criterio adoptado por este pensador no fue la simple división del trabajo, sino asegurarse de la limitación del poder público; así como, asegurar la libertad. Prevalciendo entre sus intereses la creación de un equilibrio en el ejercicio del poder público.

La teoría de *Montesquieu*, ha sido ampliamente criticada bajo el argumento de que ni racional ni científicamente puede ser explicada la división del poder, afirmándose que los poderes son sólo componentes de uno solo, y que la separación de poderes (en el sentido rigorista) puede llevar a una parálisis de funestas consecuencias. Además, de que esta separación es contraria a la naturaleza de las cosas; que en la realidad, un poder predomina sobre los otros. Esto llevó a algunos juristas, entre ellos a *Hauriou*, a dar otra interpretación de la doctrina de la división de poderes enarbolada por *Montesquieu*, quien señaló que lo que se presenta es una "colaboración entre los poderes, además de adaptarla al régimen constitucional moderno. Así la concepción cambió al de colaboración y vigilancia entre los poderes".<sup>10</sup>

### **La división de poderes en el proceso histórico mexicano**

Todas nuestras cartas fundamentales han consagrado este principio. En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, firmado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se ligó íntimamente la idea de soberanía con la de la separación de poderes; y en su artículo 11 señalaba:

*"Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".<sup>11</sup>*

La concepción de la Constitución de 1814, acerca del problema de la división de poderes fue resuelta de acuerdo a la teoría de *Montesquieu*, toda vez que en su artículo 44 señalaba que el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo permanecerá en el Supremo Congreso Mexicano.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 232 y 233.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 233.

Además, de crearse dos corporaciones, una bajo el nombre de Supremo Gobierno, y otra con la de Supremo Tribunal.

El poder predominante fue el legislativo, pues además de tener una gran cantidad de facultades, era quien poseía el control constitucional, al regular en la esfera de su competencia, en el artículo 107, la resolución de las dudas de hecho y de derecho, que surgieran sobre las facultades de las supremas corporaciones. En este sentido se puede afirmar que el ejecutivo era un mero siervo del Congreso. La única atribución del ejecutivo en la función legislativa era el derecho de veto, el cual también se le concedía al Supremo Tribunal.

El artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, decía que el poder supremo de la federación se dividía para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prohibiendo que estas funciones se reunieran en una sola corporación o persona, así como que el Poder Legislativo no se depositara en un sólo individuo.

Este artículo tiene una gran relevancia, pues marca el cauce que desde entonces han seguido todas nuestras normas fundamentales respecto al principio de la división de poderes. En este sentido, los artículos correspondientes, en la Constitución de 1824, en las Bases Constitucionales de 1835, en los Proyectos de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1842, en las Bases de Organización Política de 1843, en la Constitución de 1857, y finalmente en la Constitución vigente, han reproducido esta concepción sobre el tema de la división de poderes.

Si bien, en México el Supremo Poder de la Nación se ha dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, hubo alguna oportunidad en la cual se pudo advertir cierta alteración, pues, en el artículo 4º de las Bases Constitucionales de 1835, se estableció que: el ejercicio del supremo poder nacional continuaría dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni bajo ningún pretexto. Además, ordenó que se estableciera un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres se pudiera exceder de sus atribuciones constitucionalmente conferidas. Por

ello, con fundamento en esta idea se estableció un Supremo Poder Conservador en la Constitución Centralista de 1836. Esta Constitución instituyó un órgano compuesto de cinco individuos, a quien se le otorgan múltiples poderes. Entre sus atribuciones se encontraban la de anular los actos de cualquier poder, previa solicitud de cualquiera de los otros poderes, declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando se lo solicitara el Poder Legislativo; la suspensión de las labores de la Corte de Justicia previa solicitud de cualquiera de los poderes; suspender las sesiones del Poder Legislativo hasta por dos meses; declarar cuando el Presidente de la República debía renovar su gabinete, previa petición de la mayoría de las juntas departamentales; otorgar o negar la sanción a presuntas reformas constitucionales; así como calificar las elecciones de los senadores. Atribuciones que no volvieron a concederse a órgano alguno, en las posteriores constituciones que han regido en nuestro país.

De esta manera, ante la imposibilidad de adoptar una absoluta división de poderes, entre otras razones, porque los Estados son organismos no mecanismos, y porque esta concepción estática, se contraponen a la dinámica de la vida del Estado y del derecho, este principio ha pasado de ser de un postulado de separación a uno de distinción de poderes; y sin perder su función de limitante recíproca, asegura la eficaz marcha del Estado mediante la colaboración y mutua vigilancia que entre ellos se realiza.

Las razones anteriormente apuntadas, han sido la pauta que permite establecer la importancia de que en toda Constitución al ser consagrado el principio de la división de poderes, surja la necesidad de que en la misma Carta Constitucional sean establecidas una serie de excepciones, y consideraciones a dicho postulado, encaminadas a que se lleve a cabo una mutua vigilancia entre poderes separados. Así, vemos como *Jorge Carpizo* tiene razón al decir, que para la validez de un acto se hace necesaria la participación de dos poderes, así como en otros se otorga a algún poder ciertas facultades que no son características de él, es decir, que materialmente no le corresponden.

La consecuencia de esta nueva interpretación teórica, se traduce en que no toda función legislativa es realizada por el poder calificado como Legislativo, igual suerte corre el Ejecutivo, que en estricto sentido no todas sus funciones son materialmente administrativas, así mismo, la función jurisdiccional no es ejercida únicamente, por uno solo de los poderes (judicial), como consecuencia de la serie de excepciones establecidos en nuestra Carta Magna; es así como se pueden distinguir entre los actos formales y los materiales de cada una de las tres ramas del poder público; obedeciendo a la naturaleza intrínseca de los mismos.<sup>12</sup>

Más que una división de poderes, de la cuál no se ha adoptado sino la clásica denominación, lo que nos muestra la ley fundamental es más bien una separación de funciones con poderes coordinados y complementarios entre sí. Y de la forma en que cada Estado realiza su distinción y coordinación, han surgido las dos formas principales de gobernar, los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial, los cuales se distinguen mutuamente según la interrelación que el ejecutivo tenga en su actuación a los lineamientos que le traza el Poder Legislativo.

El sistema parlamentario es un sistema nacido en Europa, originariamente en Inglaterra de forma espontánea, y que consiste en una subordinación casi absoluta del poder ejecutivo frente al legislativo, pues en él, el Ejecutivo no sólo se encuentra limitado al derecho, sino que políticamente se encuentra sujeto al otro poder. El presidencialismo tiene sus orígenes en Estados Unidos de Norteamérica, propagándose por todo el Continente Americano. Este sistema se caracteriza por establecer una igualdad, un equilibrio, entre los poderes estatales; pues si bajo este sistema el ejecutivo no deja de actuar dentro de los parámetros marcados en la propia ley, sí disfruta de una autonomía política que lo coloca en el mismo plano de igualdad que el legislativo.

En el Sistema Parlamentario de Inglaterra, la soberanía se representa en la cámara de los comunes, la cual se compone de los representantes de la nación. Del seno de esta Cámara surge el Poder Ejecutivo, que se compone de un Cuerpo Colegiado, llamado "gabinete" integrado por un número

---

<sup>12</sup> Ibidem, p. 234.

variable de funcionarios que se denominan "ministros" cada uno de los cuales tiene asignado un determinado ramo de la Administración Pública. Dicho cuerpo se encuentra presidido por un primer ministro, quien goza de facultades discrecionales para disminuir o aumentar el número de miembros del gabinete y su órbita competencial según las necesidades del Estado.<sup>13</sup>

En el sistema presidencial adoptado por nuestro país, la función pública radica generalmente en un sólo individuo denominado "presidente" y los miembros que constituyen el gabinete son susceptibles de tener orígenes diversos al partido del presidente.

Por lo pronto, diremos que el titular del órgano ejecutivo deriva su investidura de la misma fuente que nutre la integración humana del parlamento, o sea la voluntad popular. Si en un sistema presidencial, el titular del órgano administrativo proviene jurídicamente de la voluntad del pueblo, como expresión mayoritaria de la ciudadanía, puede señalarse que dicho sistema articuló de manera diferente el ejercicio de la democracia del sistema parlamentario, pues en este último, la asamblea de representantes populares concentra las funciones legislativa y ejecutiva, ejerciendo esta última, mediante la toma de decisiones fundamentales que debe observar el gabinete, cuyos miembros forman parte de la misma y cuya permanencia se encuentra sujeta al respaldo que la propia asamblea les otorgue.

En el sistema presidencial, no se presenta el mismo mecanismo de vinculación con el congreso, pues el titular del órgano ejecutivo debe su investidura a la voluntad de la mayoría del pueblo, convocado en elecciones directas o bien, indirectas, (como en los Estados Unidos); y aunque se pudiera dar el caso de que el presidente sea electo por la asamblea, esta carece de la facultad de separarlo mediante el retiro de su confianza, elemento que es característico de los sistemas parlamentarios, es decir, aunque el poder legislativo se encuentre investido de la facultad de nombrar al presidente, la permanencia de este no se encuentra supeditada a la decisión del congreso, por el simple hecho de que la asamblea de representantes le pierda su confianza,

---

<sup>13</sup> Ibidem, p. 238.

situación que debe entenderse sin perjuicio de la deposición de este alto funcionario por la responsabilidad jurídica en que pudiera incurrir.<sup>14</sup>

Si al presidente se le confiere la función administrativa en su calidad de supremo órgano ejecutivo del Estado, al mismo tiempo se le confiere la facultad de nombrar a sus más cercanos colaboradores para la debida atención y despacho de los diversos ramos de la Administración Pública; y como él es el directamente responsable ante la nación por el desempeño de sus funciones, de forma paralela, dichos colaboradores asumen responsabilidad frente a éste, y frente al propio máximo funcionario. Por tanto, la responsabilidad presidencial no sólo es el fundamento para la atribución que le compete sobre el libre nombramiento y remoción de los miembros del gabinete.

Los colaboradores más cercanos del presidente no son ministros como en el sistema parlamentario, sino secretarios de Estado, ya que fungen como colaboradores suyos en los distintos ramos de la administración pública. Entre los secretarios y el congreso no existe una vinculación jurídico-política directa, como sucede en el parlamentarismo, ya que el único responsable de la gestión administrativa (formalmente hablando) es el presidente.

En un régimen presidencial no hay un consejo de ministros cuya situación, composición y competencia se asimilen a los del gabinete. Este atributo se funda en el hecho de que los secretarios de despacho deben su nombramiento al presidente, que pueden formar un cuerpo decisorio y ejecutivo distinto, e incluso, opuesto al presidente, aunque pudieran integrar un mero órgano de consulta y de orientación de las tareas fundamentales de la gestión presidencial. Suponer que los secretarios de estado pudieran crear un órgano diverso del presidente en cuanto a sus funciones, que no pudieran ser removidos libremente por este alto funcionario, y que tuvieran la potestad de vetar las decisiones presidenciales nos pondría ante la presencia de un régimen distinto al presidencialismo que lo aproximaría al régimen parlamentario.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 240.

La representación del Estado corresponde al presidente, tanto en el ámbito interno como en el externo. Por este motivo, a este funcionario se le suele designar con el nombre de Jefe de Estado, denominación que no guarda ningún nexo con el término dictador, autócrata o tirano. Como Jefe de Estado, a él le compete la dirección de la política nacional e internacional, mediante la adopción de ciertas decisiones, normas de conducta y medidas fundamentales que considere pertinente, siendo el único responsable de los resultados que su gestión arroje. Como autoridad administrativa suprema del Estado, al multicitado funcionario compete la planeación de las actividades socioeconómicas que se deban desarrollar en beneficio del pueblo, así como la implantación de los sistemas, medios y métodos para afrontar la problemática, satisfacer sus necesidades y elevar los niveles de vida de la población.

Por otra parte, el presidente debe contar con amplias facultades constitucionalmente atribuidas, que le permitan una movilidad suficientemente amplia para poder afrontar las diversas problemáticas de los Estados Contemporáneos. Dado que en muchas ocasiones los problemas que debe atender un presidente, deben encontrar soluciones rápidas y expeditas; se requiere de un ejecutivo fuerte, ágil con la debida competencia jurídica para desempeñar las medidas administrativas que le incumben.

El régimen parlamentario, en que comúnmente opera el bipartidismo político y hasta el pluripartidismo, en muchas ocasiones puede provocar retardos en la acción del gobierno que reclama el funcionamiento cada vez más intenso y complejo del Estado Moderno. El congreso no tiene la inmediatez necesaria para afrontar la realidad dinámica que es causa de una gran cantidad de problemas, que deben atacarse mediante decisiones firmes, y que no sean producto de intrincadas discusiones y divisiones internas, que se alejan del propósito de brindar una solución rápida y eficaz.

Finalmente, señalamos que la doctrina de la división de poderes dentro del Derecho Constitucional Mexicano, debe ser entendida dentro de nuestro régimen federal de gobierno; esto significa que la

división de poderes opera dentro del ámbito de gobierno federal, pero también dentro de cada uno de los estados que componen la república; aunque tratándose de este último supuesto, sean las constituciones de cada uno de los estados las que se encarguen de precisar el régimen de la división de poderes. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la división de poderes a nivel federal y solamente da lineamientos generales sobre dicha división de poderes a nivel local.

Bajo tales razonamientos, tenemos que el Congreso de la Unión es el órgano encargado de crear las leyes a nivel federal, mientras que a nivel local, esta facultad está conferida a las legislaturas de los propios estados, cuyo número de representantes será proporcional al número de habitantes del estado de la república de que se trate.<sup>15</sup>

## **1.2. Una nueva concepción de la división de poderes, los organismos constitucionales autónomos.**

El hombre inmerso en grupos sociales, ha provocado una evolución constante de las instituciones creadas por él para gobernarse, adecuándose a las necesidades y exigencias de su tiempo y lugar, por lo que la teoría clásica de la división de poderes está en constante evolución; las reflexiones contenidas en ella están siendo cuestionadas, dándoles un ámbito de aplicación más extenso, pero a la vez más flexible, al existir la posibilidad de crear órganos del Estado que no estén sujetos, ni sometidos a las decisiones y en ocasiones caprichos de los representantes tradicionales del poder público en la solución de conflictos sociales de nuestro tiempo.

El creciente intervencionismo del Estado en la vida individual y social del hombre tuvo como consecuencia la concentración del poder público en pocos órganos de Estado, contribuyendo al abuso del gobierno, limitando la libertad individual y social, disminuyendo la democracia y el

---

<sup>15</sup> Ibidem. pp. 242 y 243.

bienestar social, en perjuicio de los gobernados; fruto de lo anterior fue la necesidad de crear y establecer en el contenido la Constitución, órganos con autonomía de actuación que no pertenezcan a la estructura de los depositarios clásicos del poder público en la distribución de ciertas funciones estatales, lo que permite evitar su concentración, obteniendo así una mayor especialización, agilización, control y transparencia de ciertas funciones. Tales entes públicos reciben por la doctrina, la denominación de Órganos Constitucionales Autónomos.

Organismos sobre los cuales, el Dr. Jorge Fernández Ruiz opina que: "al impulso de las corrientes doctrinales actualmente imperantes en el Derecho Constitucional, emergen en los diversos países los órganos constitucionales autónomos, cuya aparición pone en jaque la antigua división tripartita de depositarios de poderes o de funciones, al agregar a los tradicionales órganos legislativo, ejecutivo y judicial, el electoral y el fiscalizador, así como al postular la plena autonomía de otras instituciones como la banca central, el Ombudsman y el Ministerio Público."<sup>16</sup>

Así es importante destacar que el concepto de órganos constitucionales surge a partir de Jellinek que en sus obras "Sistema de los Derechos Públicos Subjetivos" y "Teoría General del Estado", maneja una teoría de los órganos constitucionales, adicionalmente, otros tratadistas como Santi Romano en Italia, o García Pelayo en España también se han ocupado del tema, concordando los criterios de ellos, en que la existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes, las cuales postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Sobre este tema cabe hacer notar que la teoría de la división de poderes fue concebida por su autor (Montesquieu), como una respuesta tendiente a limitar el poder absoluto del rey. En los siglos XVII y XVIII, el centro del poder era el rey. Sin embargo, estos postulados no son aplicables en su estricta concepción al constitucionalismo moderno de Europa y Latinoamérica, sino que hoy

---

<sup>16</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *apuntes de clase*, maestría, año 2002.

en día se habla de un nuevo sistema que contempla los frenos y contrapesos que equilibran al poder público. La teoría de la división de poderes ya no se concibe con la misma rigidez original, sino como una distribución de facultades entre los órganos del Estado necesitados de relaciones, controles e intervenciones mutuas, distinción y supremacía de poderes, o con una forma de equilibrio recíproco.

De esta manera los órganos constitucionales autónomos se crean fundamentalmente por alguna o algunas de las siguientes consideraciones:

- a) Pueden surgir por la necesidad de desarrollar funciones nuevas normalmente más complejas, que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en la tradicional teoría de la división de poderes.
- b) Los órganos constitucionales autónomos pueden surgir por cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por sus particulares necesidades de acción política.

Actualmente dentro de un Estado puede haber funciones o tareas que deben ser llevadas a cabo por órganos diferentes a los tradicionales. Los órganos constitucionales autónomos, se crean debido a que la realidad estatal en los últimos tiempos se ha vuelto compleja y problemática, lo cual obliga a perfeccionar las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos.

Jaime Cárdenas ha definido a los Órganos Constitucionales Autónomos como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Sin embargo, aún cuando estos órganos no se pueden encuadrar dentro de los poderes tradicionales del Estado, no significa que contradigan los principios democráticos o constitucionales que nos rigen.

El origen de estos órganos se remonta al siglo pasado, y surgen como respuesta a la injerencia de los partidos políticos en los poderes del Estado. Se trata de órganos de carácter técnico, que gozan de independencia respecto de los otros poderes y de grupos con influencia en los mismos. Dado que la labor de estos órganos mantiene el equilibrio constitucional y político, se requiere que se encuentren reglamentados en la constitución, para que sus decisiones sean de carácter definitivo y dictadas con independencia.

Adicionalmente la doctrina justifica la existencia de los Órganos Constitucionales Autónomos en la necesidad de que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales e internacionales.

El papel social que desempeñan estos órganos es de eludir la excesiva concentración del poder público para dar una mayor especialización, agilización, control y transparencia al ejercicio del mismo, evitando con ello, su abuso. Sus funciones específicas se encuentran previstas en la Constitución, sin pretender invadir la esfera de facultades establecidas por la misma a los poderes ya existentes, para el logro de los fines del Estado.

Así para alcanzar tales propósitos es necesario dotarlos de plena autonomía, la cual se entiende como la posibilidad que tienen para actuar sin intervención de ningún otro poder, en las funciones que les han sido atribuidas, independizándolos de la jerarquía existente en la administración pública y colocándolos claramente fuera de la organización de los depositarios del poder público, asentando su regulación en el texto constitucional, lo cual los hace tener una igualdad con relación a los demás órganos inmediatos del Estado.

Encontrándose necesario que la autonomía o independencia, no sólo sea funcional sino también financiera mediante el establecimiento de una participación presupuestal fijada en la Constitución;

que se establezca claramente la manera en que quedarán integrados a través de sus estatutos y que los titulares deberán ser propuestos por el Poder Legislativo mediante mayorías calificadas y con garantías similares a las de ministros y magistrados; que su desempeño sea apolítico esto es que se desempeñen con un carácter técnico; que sus titulares sólo puedan ser removidos por incurrir en responsabilidades graves; que manejan un transparente sistema para rendir cuentas al Congreso y a los ciudadanos; que sus actuaciones deben ser conocidas por el público y otros órganos de gobierno y un funcionamiento interno ajustado estrictamente al estado de derecho.

Sobre el particular, el destacado doctrinario Don Manuel García Pelayo, nos refiere que las características de los órganos constitucionales autónomos, son las siguientes:

1. Su existencia está prevista en el texto de la Constitución, pero no únicamente los menciona, sino que determina su composición, los métodos de designación de sus integrantes, su estatus constitucional y sus principales competencias.
2. Son necesarios e indispensables para el Estado en la medida de que si desaparecieran se vería afectada la globalidad del sistema constitucional o el buen funcionamiento del modelo de Estado de derecho.
3. Participan en la dirección política del Estado, inciden en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate.
4. Se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales, es decir, no se pueden adscribir orgánicamente a ninguno de esos poderes, por lo tanto no forman parte de la administración pública, ni del poder legislativo ni del judicial. Esta independencia orgánica se manifiesta no solamente a través de la ausencia de controles burocráticos, sino también con la existencia de una cierta autonomía financiera o garantía económica a favor del órgano

constitucional. La obligación de otorgar los fondos necesarios para el desempeño de las funciones de los órganos constitucionales autónomos forma parte de la garantía institucional que la constitución les asegura, pues no se trata solamente de tener un ámbito de competencias constitucionalmente determinado, sino también de que ese ámbito cuente con los medios suficientes para poder operar.

5. Derivada de su no incorporación orgánica dentro de ninguno de los tres poderes tradicionales, tienen una paridad de rango con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos. Esto no significa que las decisiones de los órganos constitucionales autónomos no sean controlables o revisables por el Poder Judicial.

Un concepto fundamental que diferencia a estos organismos, es la tan mencionada autonomía, así para que un ente u órgano sea considerado autónomo no basta que su autonomía sea sólo presupuestaria, sino que es necesario cubrir otros elementos:

- Autonomía de tipo jurídico-política. Que posea capacidades normativas que le permita crear normas jurídicas sin la intervención de otro órgano estatal.
- Autonomía administrativa. Que posea libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración central.
- Autonomía financiera. Los órganos constitucionales autónomos determinarán sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto sometido a la aprobación del poder legislativo.
- El ente u órgano debe poseer personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria. Facultad para dictar normas reconocidas por el sistema legal, traduciéndose en su facultad para formular su regulación interna.

- Se deben precisar las competencias propias y exclusivas de los órganos autónomos.
- Elaborarán sus políticas, planes y programas relativos a las funciones a su encargo.
- Contarán con capacidad para auto organizarse.
- Gozarán de autonomía financiera o de gasto para disponer de sus fondos con plena libertad.
- No deberá tener influencias provenientes de las fuerzas políticas del país.
- Sus titulares estarán protegidos de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos.
- Al integrar al órgano se escogerá a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate.
- Los nombramientos a estos cargos serán de mayor duración que la de las demás autoridades políticas.
- Se asegurará la imparcialidad de sus integrantes implementando una serie de desarrollos y excepciones.
- Las remuneraciones a sus titulares serán las mismas que la correspondiente a los secretarios de estado.
- El órgano debe garantizar neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.

- Tendrá derecho de proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia mediante iniciativas de reforma de ley.
- Poseerá también facultad para reglamentar la ley que le da competencia.
- Las decisiones más importantes serán tomadas en forma colegiada.
- No se podrá remover a sus integrantes sino por causa grave o en casos de circunstancias excepcionales.
- Los órganos presentarán informes y comparecerán ante el órgano parlamentario.

El órgano constitucional autónomo no estará a las instrucciones del poder ejecutivo, legislativo o judicial.

En relación a este apartado es importante señalar lo que el Dr. Raymundo Gil Rendón señala al respecto de los órganos autónomos y el equilibrio constitucional: "... que diseñando nuevas estructuras político constitucionales del Estado, a través de un nuevo diseño constitucional, sugiriendo la creación de órganos autónomos que controlen el Poder Público, es posible equilibrar mejor los órganos del gobierno y por ende el Poder, bajo la premisa de que el Poder es el único que puede detener al Poder y que la organización del Poder se encuentra en una Constitución".<sup>17</sup>

Debido a que estos forman parte hoy de la Organización estatal y cumplen funciones específicas que permiten un mejor desarrollo del ejercicio del poder mediante el arte del gobierno. Por ello, deben considerarse siempre como realizadores de funciones propias que dada la necesidad de un

---

<sup>17</sup> Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/306/7.pdf>

Estado tienen que cumplir y desarrollar de manera paralela a los representantes de los tres poderes clásicos.

### **1.3. Regulación del Poder Legislativo en las constituciones mexicanas**

México se ha caracterizado por una persistente tradición bicameral, aunque dicho sistema no en todos los tiempos se ha practicado de la misma forma; durante un buen tiempo osciló entre bicameralismo de notables y el bicameralismo democrático, hasta que este último logró imponerse definitivamente. El unicameralismo se llegó a implantar en algunos textos supremos del siglo XIX, como aconteció en los primeros textos constitucionales y en los años iniciales de la Constitución de 1857.

La Constitución Política de la Monarquía Española, suscrita en Cádiz en el año de 1812, en el título III que va de los artículos 27 a 167, estableció un sistema unicameral, el cual se inspiró en la Constitución Francesa de 1791 y un poco menos en la tradición española. El Estado se organizó sobre la base de cortes unicamerales, en las cuales residía, prácticamente, todo el poder legislativo, elegidas a través del sufragio; frente a ellas se encontraba el poder ejecutivo encomendado al Rey, mismo que conservaba importantes facultades, insertas dentro del contexto de la división de poderes, porque según rezaba el artículo 14 se trataba de una monarquía moderada hereditaria.

Posteriormente, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, se pronunció igualmente por implantar un unicameralismo, inspirado en la Constitución Francesa de 1793, que instauró el gobierno de asamblea y que de hecho desembocó un régimen de terror. Del examen de la estructura y de la distribución de funciones en las distintas secciones del apartado político de la Constitución de Apatzingán, se puede calificar la forma de gobierno por este documento establecido como un sistema claro de predominio de la asamblea legislativa.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador "*Derecho constitucional mexicano y comparado*", 2ª Edición, Porrúa, México, 2001, p. 645.

En efecto, una **ligera** referencia a las facultades que ostentaba el Supremo Congreso demuestra su prevalencia; ya **que** le correspondía, por supuesto, la función legislativa en toda su extensión e incluso, la **facultad** reglamentaria; además podía nombrar a los titulares de los otros dos poderes (corporaciones) **que** eran el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, así como a varios funcionarios **importantes** que correspondían a tales órganos; resolvía las dudas de hecho y de derecho que **se ofrecieran** en orden a las facultades de las supremas corporaciones; asumía también el **control** de la guerra y la paz, así como la dirección de la política internacional.

Apenas concluido el movimiento de independencia, se encuentra un primer antecedente del sistema bicameral. El 17 de noviembre de 1821, se expide el decreto de convocatoria para el Congreso Constituyente que se celebraría durante el siguiente año, cuyo último artículo indicó que luego de que se reuniera el congreso, el cuerpo legislativo sería dividido en dos salas con igual número de diputados, así como de facultades, de carácter dependiente una de la otra, para que todas las deliberaciones **que** se tuvieran **que adoptar**, pues **de** este modo las propuestas de una de ellas, serían revisadas por la otra. Este decreto argumenta la bondad de la instauración de un poder legislativo bicameral es decir, depositado en dos entes. Sin embargo, la idea de la utilidad del doble examen legislativo no llegó a prosperar, **pese** a que *Iturbide* recordó su contenido a la asamblea, en el momento de la apertura de sus trabajos, los legisladores ignoraron deliberadamente **aquel** precepto y se erigieron en asamblea única.

El sistema bicameral se inscribe de manera categórica, en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (Constitución de 1824). En el punto número 10 de dicha acta, en donde se determina que el poder legislativo de la federación residía en la cámara de diputados y en otra de senadores que conformarían el Congreso General. Por su parte la Constitución de 1824 dedica el título III al poder legislativo, **que** comprende de los artículos 7º al 63; en dichos preceptos queda establecido que el congreso general se compone de dos cámaras, la de diputados que se elige en su totalidad por los ciudadanos de los Estados cada dos años, y la de senadores que se elige por la mayoría de

votos de las legislaturas locales de cada uno de los estados, correspondiendo por cada estado dos senadores.

Durante las constituciones centralistas sobrevivió el sistema bicameral, pero la ideología de la época provocó que la cámara alta se convirtiera en un cuerpo mucho más restringido y aristocrático.

En efecto, si bien, la tercera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, depositó el poder legislativo en las dos cámaras tradicionales, el senado ya no tuvo como misión garantizar la igualdad de la representación de los estados que habían dejado de serlo, para convertirse en departamentos, de ahí que se previniera que no fueran más de 24 miembros los integrantes de la cámara de senadores, y el que fueran ellos designados por las llamadas juntas departamentales, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, del gobierno, de la junta de ministros y de la cámara de diputados. Pero no sólo se redujo el número de miembros de la cámara de senadores, sino que también se les fijó un límite censatario, así como tener una renta mínima anual de dos mil quinientos pesos para tener acceso al cargo.

Se acentuó, todavía más esta tendencia en las Bases Orgánicas de 1843 que hicieron del senado un órgano elitista, en virtud de que se compondría de 63 individuos que tuvieran notarias rentas anuales, que en ningún supuesto pudieran ser menores a dos mil pesos. La composición del senado era característica del bicameralismo aristocrático: dos tercios se elegían de los agricultores, mineros, propietarios, comerciantes o fabricantes, que tuvieran una propiedad raíz que no fuera menor de cuarenta mil pesos, mientras que el otro tercio procedería de distinguidos eclesiásticos y civiles, que serían designados conjuntamente por la cámara de diputados, el presidente de la república y la suprema corte de justicia.

Aunque con motivo del Acta de Reformas del año de 1847, Mariano Otero se esforzó por reivindicar la naturaleza federalista del senado, no se logra disipar su huella clasista y corporativa.

Por lo anterior, es explicable que la atmósfera para la institución del senado fuera sumamente desfavorable entre los congresistas del Constituyente de 1856, quienes consideraban que la figura del senado había contribuido al descrédito de las instituciones, que era perjudicial para la teoría de la democracia, calificando al senado de 1843 como el cuartel de invierno de nulidades políticas y almácigo de obispos y generales. Los constituyentes, Gamboa, Cendejas e Ignacio Ramírez se pronunciaron en contra del senado, el cual había sido rémora incontrastable de toda reforma y de todo progreso, calificado de baluarte de la conspiración y que había contribuido al descrédito de las instituciones, y que a él se debía en gran parte la ruina del país y la dictadura más degradante que hemos vivido los mexicanos.<sup>19</sup>

Pero a la defensa de la figura del senado acudieron varios constituyentes, destacando *Olvera* con su voto particular y *Francisco Zarco* con sustentados argumentos; el primero señaló que la inclusión del senado dentro del legislativo constituye el freno más efectivo contra la legislación precipitada y opresiva. El segundo de ellos, sostendría que era inaceptable que se considerara al senado como una figura aristocrática, como lo afirmaron varios de sus detractores, además que afirmó que este cuerpo colegiado podía ser muy bien republicano y democrático si derivaba del mismo pueblo.

Pese a los razonamientos vertidos por *Olvera* y *Zarco* se impuso la opinión federal que desechó el bicameralismo. En el debate prevaleció el punto de vista de *León Guzmán*, integrante de la comisión que presentó el dictamen que desaparecía la figura del senado, y quien además fue autor de un celebre estudio sobre el sistema bicameral y sus consecuencias. Así los hechos; el congreso de 1857 fue unicameral, integrado por representantes electos en su totalidad cada dos años; constituido por cortos períodos legislativos que se compensaba mediante dos largos períodos de sesiones que cubrían medio año, sin contar los períodos extraordinarios.

Cabe destacar que el régimen del unicameralismo no duró mucho tiempo; Juárez intentó suprimirlo a través de la ley de convocatorias en el año de 1867, y Lerdo de Tejada logró la restauración del

---

<sup>19</sup> Ibidem, pp. 646 y 647.

senado mediante la Reforma Constitucional de 1874; ambos mandatarios consideraron como indispensable la figura del senado para la estabilidad del sistema de gobierno. De conformidad con el artículo 58 modificado, el senado se integraba de manera paritaria por cada estado y el Distrito Federal, la elección era indirecta en primer grado y el mandato por un lapso de cuatro años, renovándose cada dos, la cámara por la mitad, es decir, no se convocaba para elegir todo el cuerpo senatorial, sino únicamente la mitad del órgano.<sup>20</sup>

Por su parte *Don Daniel Cosío Villegas* en su obra "La Constitución de 1857" formula un comentario justo con respecto al desequilibrio entre el poder legislativo y el ejecutivo, y en forma resumida dice:

1. La crítica de Rabasa a la Constitución del 57 sobre el desequilibrio de los poderes públicos es la más grande y fundada.
2. Los hombres de aquellos tiempos admitían el desequilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y quisieron remediarlo con urgencia.
3. Los liberales puros fueron muy conscientes que la Constitución del 57 no haría la transformación política del país, la revolución social que ellos anhelaban; entonces confiaron que lo haría un poder legislativo que dotado de amplísimas facultades, funcionara como una convención revolucionaria a la francesa.
4. La época requería una iniciativa y una acción expedita. *Rabasa* no estudió el funcionamiento real, el de la realidad histórica, de ese desequilibrio de los poderes que tanto condenó.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, cit. 18, pp. 647 y 648.

5. El congreso contaba con facultades amplísimas, pues debía afrontar problemas para cuya solución carecía de toda aptitud especial; en virtud de que se ocupaba de cosas insignificantes, cuya atención traía consigo el abandono de las fundamentales.
6. La manifestación más grave de sus facultades excesivas era la disparidad entre la urgencia de darle solución a determinados problemas y la complicación con que lo hacía el congreso.
7. El ejercicio de facultades excesivas por el congreso traía aparejadas dificultades con el ejecutivo. Surge la duda de si la Constitución había creado un régimen parlamentario de gobierno y si, por tanto, la derrota del presidente en el congreso debía traer consigo la renuncia de todo su gabinete.
8. La constitución otorgó a la cámara facultades numerosas y de diversa importancia. En ocasiones la falta de leyes orgánicas causó daño al funcionamiento normal de la propia Constitución.
9. Con la guerra de tres años y las leyes de reforma las cosas cambiaron, pues entonces la dirección del país quedó en las manos de grupos extremos; y fue cuando las desventajas del desequilibrio de los poderes se hicieron patentes.
10. Al parecer *Comonfort*, juzgaba débil al poder ejecutivo frente a las facultades del legislativo, pues así lo evidencian sus apuntes para reformar la Constitución.<sup>21</sup>

El gobierno ejercido por el General *Antonio López de Santa Ana* fue el antecedente más claro por el cual, el constituyente optó por restarle al ejecutivo sus poderes, dejando la responsabilidad gubernamental en manos del Poder Legislativo.

---

<sup>21</sup> Serra Rojas, Andrés, "*Liberalismo y Constitución; la estructura del poder ejecutivo en el texto original de la Constitución de 1857*", Librería de Manuel Porrúa. México, 1957, pp. 58 y 59.

En el texto original de la Constitución de 1857 se estableció la hegemonía del Poder Legislativo por encima de los otros dos poderes, particularmente, sobre el Poder Ejecutivo,<sup>22</sup> situación que se repitió durante el Porfiriato y que provocó que se gobernara al margen del Congreso.

La respuesta a esta situación, es la Constitución de 1917, la cual evolucionaría con el paso de los años, introduciendo mayores facultades al Poder Ejecutivo.

#### **1.4. La representación de los legisladores**

Al abordar el tema de la representación popular, se tiene que hacer alusión inseparablemente a la democracia, sobre la cual existe la problemática de la ausencia de una unidad teórica sobre el término "democracia", el cual ha sido utilizado como un justificante de los gobiernos, grupos y personas, pero que en ocasiones se cuestiona que sea ésta una forma de gobierno.

Friedrich opina que en los países liberales de occidente se usa la palabra democracia como consigna para la justificación de cualquier política. El problema se agudiza con la actitud de algunos sectores de países desarrollados de crear mitos para neutralizar las críticas a la influencia determinante que las fuerzas económicas tienen sobre las decisiones que tome un Estado. Afirma que en esos países es el pueblo el protagonista de los sistemas políticos en virtud de que han alcanzado grandes niveles económicos. Tal afirmación no es exacta, ya que las sociedades industrializadas solo garantizan que su población tendrá mejor nivel de vida que en el resto de los países más no, que por ello, exista la democracia. Resulta riesgoso limitar la idea de la democracia a los logros económicos de un pueblo; así como restringirla a la realización de procedimientos electorales periódicos.

En las sociedades industrializadas frecuentemente se advierten diferencias en la composición de los intereses sociales, de grupos y de personas, se tiende a neutralizar al individuo y a los partidos

---

<sup>22</sup> Ibidem, p. 61.

políticos para dejar los espacios de mayor importancia a los factores económicos que deforman los valores de la comunidad y generalmente reducen las opciones de la ciudadanía a dos partidos políticos poco diferenciados en la forma e identificados en los intereses que representan.

Por lo que, consideramos importante señalar que al referirse a la Democracia los teóricos en su mayoría parten de dos premisas fundamentales; la primera de ellas, es que la democracia desde la antigüedad ha sido un ideal; y por la otra, que el uso abusivo de dicho vocablo obliga a delimitar su alcance real que solo puede lograrse después del examen de los tres modelos democráticos que marcan la historia de las instituciones constitucionales: la democracia directa, la democracia indirecta o representativa y la democracia semidirecta.<sup>23</sup>

### **Democracia directa**

Es la forma de gobierno en que el pueblo, reunido en asamblea, participa activamente y de forma directa en las decisiones de gobierno, especialmente en materia de aprobación de leyes.

Este modelo surge de la forma adoptada por el pueblo de Atenas, en la cual éste último, reunido en la plaza pública votaba las decisiones gubernamentales, mediante su voto aprobaban o desechaban alguna ley que se sometía a su consideración.

Este sistema, también fue adoptado en la república romana, en la cual, el pueblo reunido en centurias, votaban las decisiones políticas y las leyes. Además de ser el adecuado para el tipo de sociedades de aquel entonces, toda vez que el aspecto demográfico era determinante para su buen funcionamiento, en otras palabras, se advierte que el mismo tuvo gran auge debido a que la población de las ciudades era muy reducida, y nada tiene que ver con las ciudades de la actualidad, sobre todo en el mundo occidental.

---

<sup>23</sup> Sánchez Bringas, Enrique, op. cit. p. 326.

De acuerdo con la estructura del Estado Moderno no es posible implantar este sistema; por lo tanto esta realidad justifica la representación política que se trata de una ficción, mediante la cual los ciudadanos son representados por aquellas personas que son electas como legisladores.

Enrique Sánchez Bringas, sostiene que sin demeritar las bondades de la participación directa de los ciudadanos, no es posible calificarla como democrática toda vez que no todas las personas eran consideradas ciudadanos, excluyendo a la mujer y a los esclavos.<sup>24</sup>

### **Democracia representativa**

Este sistema fue el producto de las transformaciones que se dieron en el siglo de las luces. En el año de 1789 al caer la monarquía francesa, los diputados constituidos en asamblea tuvieron la convicción de representar al pueblo y éste, la sensación de decidir las acciones de sus representantes. A partir de este momento se han dado distintas explicaciones en torno al tema de la representación política.

- *La representación política como mandato imperativo.*- La relación vinculante de los ciudadanos y sus representantes (diputados) fue entendida como la celebración del contrato civil de mandato, consistente en el acuerdo de voluntades por virtud de la cual una de las partes denominada "mandatario" actúa por cuenta de su mandante, a quien se le atribuyen los actos realizados por el primero. De esta manera era un mandato el que vinculaba a los diputados franceses en aquella época quienes recibían instrucciones de sus representados para manifestarlas dentro del seno de la asamblea. Sin embargo, dada la dinámica de la toma de decisiones, los diputados se vieron en la necesidad de decidir sin que previamente hubieran recibido las instrucciones de la gente a la cual representaban, por lo que se puso en duda su naturaleza del mandato civil.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 327.

Como consecuencia del incumplimiento del mandato, se debía dotar a los ciudadanos de un mecanismo de sanción a los diputados irresponsables, pero la sola revocación de su mandato resultó insuficiente y poco práctica para controlar los actos que violaban la confianza de los gobernados.<sup>25</sup>

- *La representación política como función autónoma.*- Como ya ha sido comentado, el hecho de que los diputados se vieran en la necesidad de tomar decisiones sin habérselo consultado previamente a los ciudadanos propició el descubrimiento de una nueva forma de representación política. La nueva idea que se venía gestando profesaba que los representantes políticos eran electos para trabajar a favor de los intereses del pueblo dotándolos de completa autonomía en la toma de decisiones, puesto que la confianza de la gente hacía ellos era determinante para ocupar el puesto que les era asignado; de tal suerte que se descalificó todo tipo de explicación basada en la teoría del mandato civil. La representación política como función autónoma fue calificada por *Duverger* como "mandato representativo", dicha expresión debe ser considerada como poco afortunada, ya que el vocablo "mandato", implícitamente contiene la idea de la representación incluso, parecería un pleonasma.

Con esta idea, de la representación política, en algunas constituciones se resolvió establecer expresamente la representatividad de los diputados, diciéndose en algunas ocasiones, "por el pueblo", y en otras, "por la nación". Pero lo más importante, es que se considere que resulta intrascendente que se den definiciones al respecto, en virtud de que lo realmente fundamental, es que verdaderamente se conozca quien es el sujeto representado y los soportes de dicha representación.

---

<sup>25</sup> Ibidem, pp. 327 y 328.

En México, el artículo 51 de la Constitución de 1917 estableció que “...*la cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años...*”.

Es fácil percibir la ambigua redacción del texto constitucional que deja poco clara la idea, de lo que debe considerarse por nación en el caso específico; y para ello cabría cuestionarse si por nación se entiende al Estado Mexicano, como totalidad, como nexo cultural que identifica a los mexicanos, como un conjunto de ciudadanos que componen al electorado o como una población nacional. Particularmente consideramos que no puede equipararse el término de nación al de Estado, puesto que el Estado, se encuentra compuesto según la teoría clásica, por un territorio, una población y un gobierno; además que algunos autores incluyen a la soberanía. En este orden de ideas, el diputado no puede representar simultáneamente a la población y al gobierno, pues la naturaleza de su función es la de representar a los ciudadanos frente a los órganos de gobierno, especialmente, frente al Poder Ejecutivo.

No obstante, los argumentos expuestos anteriormente sobre la naturaleza de la representación del diputado, resulta que no solo es diputado por el Estado, la nación, la ciudadanía y el pueblo; ya que también compiten las entidades federativas y los partidos políticos.<sup>26</sup>

- *La representación política como función constitucional.*- Para sustentar la idea de la representación política de los gobernantes, no es suficiente que un texto constitucional así lo establezca; además cuando estos textos legislativos máximos de un estado no contemplaran la figura sería igualmente válido suponer la representación política de acuerdo a nuestras preferencias ideológicas así como negar su existencia. Pero si la función

---

<sup>26</sup> Ibidem, pp. 328 y 329.

de los gobernantes es la de aplicar el derecho, por tanto la única representación que pueden ostentar es la del orden jurídico, por tal motivo, las Constituciones suelen obligar a los servidores públicos a jurar y protestar que en el desempeño de su encargo respetarán la Constitución y las leyes que de ella emanen tal y como sucede con nuestra Carta Magna en su artículo 128.

El concepto de representación política impulsó el desarrollo de los componentes de la democracia indirecta o representativa que hasta la fecha tienen vigencia, como lo son los conceptos de: ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos y procedimientos electorales.<sup>27</sup>

En opinión de *Fernando de la Rúa*, los legisladores un tanto sorprendidos y sin poder reaccionar adecuadamente al reclamo de las demandas sociales que se erigen hacia el parlamento, pareciera que se negaran a comprender las demandas ciudadanas que piden creer y confiar en los órganos que la representan.

Él afirma que en la concreción de tan sublime objetivo se encuentra la clave para superar el estado de subdesarrollo democrático, para transitar hacia un estado más perfecto, como es el de la eficacia institucional. Considera que el parlamento debe asumir la responsabilidad sin ningún tipo de limitación en la búsqueda de su eficacia; toda vez que la ineficacia acarrea el peligro del escepticismo ocasionado por aquellos políticos que van en contra del sistema, y el desprestigio es consecuencia directa de la ineficacia institucional.

Para este jurista no parece haber duda sobre la idea de que los parlamentos sólo encuentran su medio de desarrollo más óptimo en aquellos países donde existe un reconocimiento hacia el papel que juega la oposición; donde se vive el pluripartidismo y la separación de poderes, en donde no

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 329 y 330.

existen ideas dominantes y concentradoras del poder que impidan la normal interacción de los poderes republicanos.

En todo caso, afirma que mantiene plena vigencia aquella regla no escrita en la democracia de los pueblos, según la cual todo intento de acumulación y acrecentamiento del poder merece una reacción, constituido por un vigoroso proceso de control, un perfeccionamiento de las garantías y una acentuación de las responsabilidades individuales y colectivas.

Continúa diciendo *Fernando de la Rúa* que defender la democracia no es solo defender una determinada forma institucional, sino un sistema de vida. A partir de la vida democrática se genera un camino, el camino de la defensa de las instituciones, de los valores éticos, de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos; así surge el concepto de participación.<sup>28</sup>

La mayor participación de los individuos en la solución de los problemas y en el control de los gobernantes es una prioridad que se encuentra estrechamente ligada a la búsqueda de mecanismos que faciliten la terminación de la incomodidad, el miedo, la intolerancia, la violencia o la automarginación, que inducen a la adopción de actitudes pasivas por parte de los gobernados. Por ello, surgen las sociedades intermedias como las indicadas para servir de nexo entre los problemas y las soluciones por su especialización en los temas para los que se crean.<sup>29</sup>

### **El régimen constitucional de la democracia en México**

- *La Constitución y la democracia directa.*- No existe la idea expuesta por el Constituyente de Querétaro de permitir a la ciudadanía reunirse en asamblea para deliberar sobre la creación de leyes o para la toma de decisiones políticas, como acontecía en las ciudades del mundo helénico y en la república romana, como ya ha sido citado. Este sistema ha devenido como

---

<sup>28</sup> Autores Varios, compilación, Cámara de Diputados; “*El poder legislativo en la actualidad*”, UNAM, México, 1994, pp. 175 y 176.

<sup>29</sup> *Ibidem*, 1994, p. 178.

inoperante en los Estados del mundo contemporáneo, entre otras razones, porque no es posible reunir en la plaza pública a todos los millones de ciudadanos que componen la población de las ciudades modernas, sin que exista un mecanismo de intermediación alguna, para la toma de decisiones políticas o para la creación de las leyes que han de regir su vida.

En México, aún existen municipios donde por costumbre o por mandato legal, operan los cabildos abiertos, que consisten en la constitución de asambleas, en el ayuntamiento, con la invitación de toda la ciudadanía para participar en las deliberaciones que se tomen y en donde su opinión es tomada en cuenta. Esto es posible, por la situación geográfica y poblacional que impera en esas zonas alejadas del país.

- *La constitución y la democracia representativa.*- El sistema democrático mexicano ha adoptado este modelo. Por lo que hace a la representación política, es un mito que los representantes se encuentran vinculados en sus decisiones a la voluntad de sus electores, entre otras razones, porque aquella no existe como tal. Esta realidad no implica que cada ciudadano no tenga un querer político individual y que sus representantes no puedan actuar mediante la interpretación de ese sentir, de acuerdo con las condiciones que prevalezcan en la sociedad.

La representación política constituye en la realidad una determinación a nivel constitucional, a través de la cual se impone a quienes ocupan cargos de elección popular la obligación de preservar los valores definidos en sus específicas atribuciones. Por ejemplo; es posible afirmar que el presidente de la república representa a México en su totalidad y al gobierno federal, si se observan sus facultades como máxima autoridad del poder ejecutivo; con el mismo criterio se puede concluir que los diputados representan a la población, mientras que los senadores, a las entidades federativas.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Sánchez Bringas, Enrique, op. cit. pp. 353 y 354.

En este sentido, el concepto de la democracia se encuentra estrechamente vinculado al de representación, y ello a la idea de que la democracia es sinónimo de comicios, situación que ha prevalecido en México, señalándose como sinónimo de procesos electorales.

Sin embargo, este concepto implica una situación más profunda y compleja que repercute en una gran diversidad de temas y que poco a poco trasciende a otros estudios de consecuencia política y cultural.

### **1.5. Funcionamiento y estructura del Poder Legislativo**

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra que: *"El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores"*. De la lectura de este artículo se desprende que el sistema adoptado por el Constituyente de Querétaro fue el bicameralista, a contrario de lo que aconteció con la redacción de la Constitución de 1857 por la incredulidad que se tenía hacia la Cámara de Senadores, al calificarla como elitista e ineficaz.<sup>31</sup>

Con independencia de sus diversas aplicaciones, el bicameralismo o bicameralismo tiene ventajas que le son propias, cualquiera que sean los fines que con este sistema se persigan, entre los cuales se señalan:

1. Es debilitado, al dividirse en dos cámaras, que tiende a dominar sobre el poder ejecutivo; por ello se puede afirmar que equilibra el ejercicio del poder, sirviéndole al ejecutivo como una defensa frente a los embates de su rival, como lo establece Felipe Tena Ramírez.

---

<sup>31</sup> Tena Ramírez, Felipe, *"Derecho constitucional mexicano"*, 33ª Edición, Porrúa, México, 2000, p. 269.

2. En caso de conflicto entre el ejecutivo y una de las cámaras, la otra sirve como mediadora; y cuando el conflicto surge entre el ejecutivo con ambas cámaras sirve como presunción de la razón a favor del legislativo.
  
3. La rapidez en las resoluciones tomadas por el ejecutivo no es recomendable para el proceso de formación de las leyes, por lo que dicha facultad se deposita en el legislativo, y la existencia de dos cámaras constituye una garantía contra la precipitación en la toma de decisiones, motivadas por la precipitación y/o las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la decisión de la primera cámara y la segunda tiende a atemperar los ánimos, serena la controversia y madura el juicio.

En México, históricamente está asentado que en la Constitución de 1824, apenas lograda la independencia de México respecto de la corona española se consagró el bicammarismo, a semejanza del norteamericano o federal, al establecer la cámara de diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y al senado compuesto por los representantes de cada entidad federativa.<sup>32</sup> Sin ánimo de ser repetitivos en los argumentos históricos sobre la composición del poder legislativo en las Constituciones de nuestro país, puesto que se trata de un tema que ya ha sido abordado en otro punto del presente capítulo, solo mencionamos que la tendencia del bicammarismo ha sido casi permanente, salvo la excepción de la idea plasmada por el Constituyente de 1856 quien propuso un sistema unicameralista, con supresión del senado.

Recordemos que fue *Sebastián Lerdo de Tejada* quien propuso la primera reforma constitucional, en el sentido de instaurar el bicammarismo en que se combinara dentro del poder legislativo el elemento popular y el elemento federativo; con la salvedad de que la cámara de senadores se constituyera por gente de mayor edad y con mayor experiencia en el mundo de los negocios con el

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 270.

objeto de que dicha madurez y práctica sirviera para moderar convenientemente en casos graves algún impulso excesivo de la acción de la otra cámara.

Desde entonces nadie ha negado la necesidad de la existencia del senado; pero se debe reconocer que dicha institución no ha tenido una convincente funcionalidad, por no cumplir con la representación de los Estados de la Federación. En el senado, los Estados no han hallado su representación teórica; más que en esta figura las entidades federativas han encontrado dicha representación en sus diputaciones, que por el número de sus miembros han alcanzado una verdadera importancia, en contraste con la ausencia casi completa de una personalidad propia en el Congreso, concretamente, en el Senado de la República.

Al contrario de lo sucedido en otros países, respecto a la necesidad de debilitamiento del legislativo frente al ejecutivo mediante el sistema de división del Congreso, éste no ha aparecido en nuestra historia, puesto que el legislativo siempre se caracterizó por conducirse a modo frente al ejecutivo de la unión, sobre todo durante los años del gobierno de un partido hegemónico.

Así, la madurez y ponderación en la formación de las leyes fueron cualidades innecesarias en nuestro sistema de gobierno, puesto que las leyes anteriormente en su mayoría eran expedidas en ejercicio de la facultad reglamentaria que a su favor tiene el ejecutivo, o por las iniciativas del mismo aprobadas complacientemente por el Congreso de la Unión, puesto que la historia del siglo pasado en nuestro país registró una hegemonía de partido, quien dominaba dentro de la estructura de los tres poderes, por lo que su dominio en el legislativo hacía que se cumpliera con las órdenes del jefe del partido, presidente de la república y soberano de la nación; validamente podría decirse que ambos poderes eran controlados por una misma persona, quien pertenecía invariablemente a un partido político dominante.

Por ello, las anteriores consideraciones se puede concluir que el bicammarismo es una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia.<sup>33</sup> Tal vez sea el momento político adecuado en el que se advierta la verdadera funcionalidad del bicammarismo, además que se orille a los representantes populares de las entidades federativas a que busquen mecanismos adecuados para lograr acuerdos entre las distintas fuerzas políticas con el objeto de sacar al país adelante dentro de un engranaje gubernamental heterogéneo.

#### **1.6. Organización constitucional de cada una de las cámaras**

Desde las reformas hechas en el año de 1933 a los artículos 51, 55, 58 y 59, se varió la duración del encargo a los diputados y senadores. El periodo de los primeros se incrementó de dos a tres años, mientras que el de los segundos de cuatro a seis años; además el senado ahora se renueva totalmente en el término ya indicado, en lugar de operar una renovación por mitad cada dos años como se estilaba. Es digno de encomio, las reformas que se hicieron respecto al término en el encargo de los representantes legislativos, puesto que la frecuente agitación electoral perjudica las actividades normales de los órganos.

Como en la cámara de diputados la representación es proporcional a la población, arguye Tena Ramírez que es necesario fijar en la propia Constitución el número de habitantes que serán representados por cada diputado. De acuerdo a lo establecido por el artículo 52 de la Constitución Política de 1917 debía elegirse un diputado propietario por cada 60,000 habitantes o fracción que pasara de 20,000, y la población del territorio que fuese menor de la indicada debía elegir un diputado propietario que lo representara. Las reformas hechas en los años de 1928, 1943, 1951 y 1960 han ido aumentando el número de habitantes que se necesita como base para la elección de cada diputado. La iniciativa del ex presidente Luis Echeverría en el mismo sentido, tendió a aumentar el número de habitantes que debían elegir de entre ellos a un diputado.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 273.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 57 vigente, por cada diputado o senador propietario será elegido un suplente.

El suplente reemplaza al propietario en sus funciones, en los casos de licencia, de separación definitiva del cargo, cuando este se ausente por diez días consecutivos a las sesiones, haciendo presumir que renuncia hasta el período inmediato. La suplencia es una institución que tiene su origen en la práctica jurídica española, que apareció por vez primera en la Constitución de Cádiz, y que fue copiada por nuestros textos constitucionales sin que medie excepción.

Originalmente, esta institución surgió de la idea de que el diputado representa a su distrito, de tal suerte que cuando este falta, tal demarcación se queda sin representante. Pero la teoría moderna no acepta esta tesis; toda vez que aunque la elección se hace sobre demarcaciones territoriales, ello obedece a simple técnica para lograr que el número de representantes sea acorde con el número de habitantes. Una vez que la elección se consuma, los diputados electos representan a toda la nación y no a los distritos por separado. Así quedó claramente asentado en la Constitución alemana de Weimar.<sup>34</sup>

En esta orden de ideas, la suplencia ha perdido el fundamento teórico bajo el cual se vio emerger. Y no le queda más que la ventaja práctica de que en el remoto caso de que faltaren en forma absoluta los diputados o senadores necesarios para formar el quórum, los suplentes fueran llamados para integrar las cámaras, tal y como lo establece el artículo 63 en su tercer párrafo. Pero esta relativa ventaja de la figura que se comenta, desaparece si la legislación electoral procura un procedimiento que permita con rapidez hacer la elección de los miembros que hicieran falta.

En la realidad, la figura de la suplencia representa serios inconvenientes, puesto que para el titular significa correr el riesgo de tener atrás a una persona codiciosa, o siendo más común que se

---

<sup>34</sup> Ibidem, p. 274.

coloque al suplente como testaferrero que reemplaza al propietario, mientras este ocupa puestos de mayor relevancia, conservándole la representación como una reserva burocrática, cuando este ha perdido aquel importante cargo que se le había conferido.<sup>35</sup>

### 1.7. Requisitos para ser diputado y senador de la República

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos requisitos para quienes aspiran a un cargo de elección popular, entre los cuales se refieren los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el pleno ejercicio de sus derechos. El país ha tenido la amarga experiencia que tanto mexicanos por nacimiento como extranjeros han dejado en su paso por puestos de elección popular. Pero pese a las experiencias vividas por el gobierno mexicano, *Enrique Sánchez Bríngas* considera que debe permitirse que los mexicanos por naturalización gocen plenamente de los derechos políticos que la Constitución otorga a los mexicanos por nacimiento, ya que este autor, considera incongruente que el Estado mexicano acepte que un extranjero adopte nuestra nacionalidad y al mismo tiempo se le discrimine de esta forma.<sup>36</sup>
- Respecto a la ciudadanía, supone el artículo 34 que se requiere haber cumplido 18 años de edad y tener un honesto modo de vivir. La calidad de mexicano se adquiere por el nacimiento o por la naturalización, de conformidad con el artículo 30. Así pues, el ciudadano lo puede ser por cualquiera de los dos medios anteriormente descritos.<sup>37</sup>
- Tener 21 años cumplidos el día de la elección, en el caso de diputados y 25 para el cargo de senador.- Por lo que hace a la edad, afirma Tena Ramírez que nada tiene de extraño que se exija una edad mayor de 18 años para ser diputado o senador, en virtud de que las funciones

---

<sup>35</sup> Ibidem, pp. 274 y 275.

<sup>36</sup> Sánchez Bríngas, Enrique, op. cit. p. 385.

<sup>37</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 275.

que estos desempeñan son de mayor responsabilidad que las de un simple ciudadano; respecto a la diferencia de edades entre los diputados y los senadores, se debe a que se quiere hacer del senado un órgano equilibrador que sirva de contrapeso a los ímpetus de la cámara baja, lo que se consigue por la mayor edad de sus miembros; esto es garantía de ponderación como de ecuanimidad.

- Ser originario del Estado en que se celebre la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, sin que la vecindad se pierda por ausencia en el desempeño a cargos públicos de elección popular.- Si tomamos en cuenta que los diputados no son representantes de cada región sino de toda la nación, este requisito no encuentra sustento alguno; aunque cabe advertirse que bajo el carácter estrictamente de locales puede ventilar en las cámaras cuestiones que atañen directamente a regiones determinadas del país; como lo serían querrelas sobre límites, o problemas relativos a la constitucionalidad de los poderes de un Estado; estos constituyen claros ejemplos en los que sí se hace indispensable que los representantes electos por cada región estuvieran especialmente preparados respecto de la problemática del lugar de donde es originario. Pero la razón fundamental para que prevalezca la existencia de dicho precepto obedece a que debe ser la población electora, la que debe conocer al candidato; aunque como ya hemos dicho, el diputado representa a todo el país y el senador, originalmente, bajo la teoría de la representación a un Estado.<sup>38</sup>
- Incompatibilidad con el desempeño de funciones públicas.- Las fracciones IV y V se refieren a la imparcialidad en la elección. Estos requisitos son de índole negativa, pues consisten en la no ocupación de cargos públicos que bien, podrían servir al candidato para inclinar la balanza a su favor el día de la elección, o bien, para cometer algún tipo de fraude electoral.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Sobre el particular, el Dr. Manuel González Oropeza ha criticado el origen de la elección de los senadores bajo el amparo de la representación federal al establecerse los diputados electos por vía plurinominal.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 277.

- No ser ministro de culto religioso alguno.- De conformidad con el artículo 130 de la Constitución General de la República. Este criterio encuentra su justificación en la historia de México, y tiene como principal objetivo, que las asociaciones religiosas puedan ejercer su influencia en el servicio público y que sus ministros influyan en el ánimo de la gente para obtener resultados electorales compatibles con sus propios intereses.<sup>40</sup>
- Principio de no reelección.- Este precepto prohíbe categóricamente la reelección de los diputados y senadores para el periodo inmediato; al no hacerse la distinción, se debe entender que también es aplicable para los suplentes; pero por no tratarse de una reelección, el suplente puede ser electo propietario para la siguiente legislatura, siempre y cuando no hubiere estado en ejercicio; pero el propietario no tiene la facultad de ser electo como suplente para el siguiente periodo electoral.<sup>41</sup>

En relación a estos requisitos, es importante señalar que algunos de ellos han permanecido de acuerdo al texto original de 1917, y otros han venido adaptándose a las nuevas circunstancias del país, ejemplo de ello, es la edad requerida para ser legislador en cualquiera de las Cámaras, como consecuencia de una población que cada día cuenta con mayor número de jóvenes que demandan espacios de representación, lo mismo sucedió con la introducción de prohibiciones como lo es la no reelección, tema que abordaremos ampliamente en subsecuentes páginas.

### **1.8. Funcionamiento interno de la cámara**

El Congreso de la Unión realiza sus funciones a través de sesiones en pleno, por separado en lo general y sólo en ciertas ocasiones de manera conjunta, en lo que se ha denominado periodo de sesiones, de ahí que constitucionalmente se estableció la existencia de:

---

<sup>40</sup> Sánchez Bringas, Enrique, op. cit. p. 387.

<sup>41</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 278.

*Período ordinario y sesiones extraordinarias.*- El período ordinario de sesiones se refiere al tiempo fijado constitucionalmente, por la Ley Orgánica y por los reglamentos para que el órgano parlamentario se reúna a cumplir con sus funciones.

Los primeros antecedentes respecto del período de sesiones ordinarias en nuestro país, fueron los artículos 104 y 106 de la Constitución de Cádiz en 1812; ya que el primero de los invocados disponía que las reuniones de las Cortes serían todos los años en la capital del reino, y el segundo artículo señalaba el inicio y la duración del periodo de sesiones que daba inicio el 1º de Marzo y finalizaba el último día de mayo.

En la Constitución de 1824 en sus artículos 64 y 71 fue contemplado un período ordinario de sesiones del primero de enero de cada año hasta el 15 de abril, con la facultad de que se prorrogara hasta por treinta días más, esto si se consideraba necesario por el mismo Congreso General o a petición del titular del ejecutivo. En el artículo 69 de la misma Constitución era señalado que el periodo ordinario de sesiones se interrumpirían por los días festivos solemnes.<sup>42</sup>

La Constitución de 1857 señalaba al congreso dos periodos ordinarios de sesiones; el primero prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzando el 16 de Septiembre y culminando para el 15 de diciembre; y el segundo prorrogable hasta por 15 días útiles, comenzando el 1º de abril y terminando el día último de mayo. Había además, sesiones extraordinarias por un periodo indefinido, para las cuales convocaba a la Comisión Permanente, por sí sola o a petición del ejecutivo, de conformidad con el artículo 74 fracción II. Bajo este contexto, el tiempo ordinario de sesiones, con sus respectivas prórrogas duraba seis meses y medio, mientras que el resto del año el congreso podría seguir actuando en sesiones extraordinarias. Esta duración tan exagerada de la actividad del legislativo causó la censura de *Rabasa*, no solo porque promovía una fecundidad

---

<sup>42</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, "*Diccionario universal de términos parlamentarios*", 2ª Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 729.

legislativa poco deseable; sino también porque rompía con el equilibrio de los poderes; al convertir a las cámaras en peligrosos rivales del ejecutivo dada sus constantes reuniones.

Los Constituyentes de Querétaro tomaron en cuenta dichas observaciones y señalaron un periodo ordinario de sesiones, que comenzara el 1º de septiembre, según el artículo 64, concluyendo el 31 de diciembre, conforme al artículo 66, disminuible y nunca prorrogable. Además la convocatoria para las sesiones extraordinarias quedó en manos del ejecutivo, según lo dispuesto por los artículos 67 y 79 en su fracción IV. Pero la reforma del 24 de noviembre de 1923 varió sensiblemente dicho sistema al conferir nuevamente a la Comisión Permanente la facultad para convocar a sesiones extraordinarias.

Al momento de iniciarse el periodo ordinario de sesiones, el presidente de la república debe hacer acto de presencia en el congreso, con el objeto de rendir un informe por escrito, en el que manifieste el estado actual de su gestión al frente de la administración del país, tal y como lo establece el artículo 69, con el propósito, no solo, de informar al congreso sobre la labor desempeñada por el ejecutivo, sino también para que el titular del ejecutivo, en persona, haga una cortesía al que se considera constitucionalmente el primero de los poderes. Fuera de esta hipótesis y del de la protesta de tomar posesión de su cargo, el presidente no se presenta ante las cámaras.<sup>43</sup>

El texto original de la Constitución de 1917 contempló un solo periodo ordinario de sesiones, en sus artículos 65 y 66 del 1º de septiembre, y duraría el tiempo necesario, para tratar los asuntos concernientes a la revisión de la cuenta pública, el examen, discusión y aprobación del presupuesto, así como de los impuestos necesarios para cubrirlos; y finalmente, para conocer de las iniciativas de ley que se le presentaran. Este periodo ordinario de sesiones tenía como límite el 31 de diciembre del mismo año. En el año de 1986 la Constitución sufrió una reforma con el objeto

---

<sup>43</sup> Tena Ramirez, Felipe, op. cit. pp. 283 y 284.

de establecer un doble periodo ordinario de sesiones iniciándose, el 1º de noviembre al 15 de Julio, y el segundo del 15 de Abril al 31 de diciembre, adicionalmente se realizó una modificación el 3 de septiembre de 1993 la cual estableció los siguientes periodos ordinarios de sesiones:

1. Del 1º de septiembre al 15 y como excepción al 31 de diciembre cuando el presidente de la república inicie su encargo. Artículo 66, y,
2. Del 15 de marzo al 30 de abril. Artículo 65.

Esta doble periodo de sesiones tiene como objetivo permitir que los legisladores trabajen los temas legislativos más relevantes en sesiones ordinarias, mediante una programación continua, requiriéndose cada vez más contar con mayores tiempos dada la cantidad de temas pendientes, de esta manera se aumenta ya el tiempo de duración del segundo periodo de sesiones iniciando ahora el 1º de febrero.

De ahí que el trabajo parlamentario desplegado por las cámaras durante los periodos de sesiones ordinarias es múltiple y de distinta naturaleza. Al respecto, la Constitución prevé que estos se ocuparán para el estudio, decisión y votación de las iniciativas de ley que se sometan a su consideración; inmediatamente después dice que los demás asuntos que le corresponde conforme a la misma Constitución; lo que significa que no solo le competen la función legislativa, sino además le compete una atribución en materia financiera, presupuestal, de control, de dirección política, jurisdiccional, entre otros.<sup>44</sup>

Por lo que hace a la apertura de las sesiones extraordinarias, ordena la segunda parte del artículo 69 que el presidente de la comisión permanente informe sobre los motivos y razones que propiciaron la convocatoria.

---

<sup>44</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit. pp. 730 y 731.

El primer antecedente de esta figura la encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812 en su artículo 160, toda vez que la diputación permanente tenía la facultad de convocar a cortes extraordinarias cuando hubiera la imposibilidad del rey para gobernar, la abdicación del mismo, o por considerar como ardua su carga de trabajo.

En la Constitución de 1824 el artículo 72 disponía que las sesiones extraordinarias serían integradas por los mismos diputados y senadores de las sesiones ordinarias. El Congreso o una de sus cámaras, únicamente se ocuparía de los asuntos, para los cuales se les había convocado, con la salvedad de que la convocatoria para sesiones extraordinarias la haría el consejo de gobierno.

En la Constitución de 1857 fue establecido que quien las convocaría sería la diputación permanente, pero a partir del 13 de noviembre de 1874 sería la comisión permanente. Sobre este punto, la Constitución de 1917 dispuso que sería el presidente de la república a quien se le delegaría la facultad de convocarlas, derogándose dicha facultad el 24 de noviembre de 1923 y pasando a la misma comisión permanente.

Particularmente en nuestro país, los periodos de sesiones extraordinarias no se encuentran establecidos en la Constitución, sin embargo se puede válidamente afirmar que estos comprenden las reuniones que se lleven a cabo fuera de los periodos ordinarios de sesiones regulados por la misma Carta Magna en sus numerales 65 y 66. Por lo tanto, los periodos extraordinarios de sesiones podrán abarcar del 16 de diciembre al 30 de enero y del 1º de mayo al 31 de agosto, por lo que resulta que el Congreso podrá sesionar extraordinariamente durante un lapso de cinco meses.

Igualmente, se consideran como sesiones extraordinarias las que se realicen dentro de los periodos ordinarios de sesiones en días festivos.

Para finalizar, un último supuesto de sesiones extraordinarias se daría cuando el congreso de común acuerdo resolviera concluir de manera anticipada el periodo ordinario; si esto ocurriera, y surgiera inmediatamente a dicha terminación a un asunto grave o importante que requiriera de una solución urgente, se convocaría a un periodo extraordinario de sesiones dentro del tiempo comprendido para el funcionamiento de un periodo ordinario de sesiones.

La finalidad de convocar a sesiones extraordinarias es que mediante la instalación del Congreso, o en su caso de una sola de las cámaras, sean resueltos problemas que no permitan que se posponga su tratamiento o que los asuntos se planteen con oportunidad política; por ejemplo el caso de la suspensión de las garantías que otorga la Constitución; la designación de presidente interino de la república, o sustituto; la convalidación de actos del ejecutivo federal, el caso del juicio político en contra de algún funcionario; la declaración de procedencia; la designación de cargos, entre otros.

La Comisión Permanente previa solicitud del presidente de la república o de *motu proprio* tiene la facultad de convocar al Congreso de la Unión en su totalidad, o una de las cámaras, con el objeto de que sesione de manera extraordinaria. En la convocatoria debe establecerse el objeto y finalidad de la misma, de tal suerte que el Congreso de la Unión o la cámara respectiva solo se reunirá para la discusión de los asuntos para los cuales se convocó. Las sesiones extraordinarias, al igual que en las ordinarias, podrán ser públicas, secretas o permanentes.<sup>45</sup>

### **1.9. Marco normativo del Poder Legislativo**

La regulación constitucional del poder legislativo, se encuentra regulada en nuestra norma suprema, en el Capítulo II del Título Tercero, a partir del artículo 50 y hasta el artículo 79.

---

<sup>45</sup> Ibidem, pp. 727 y 728.

El primero de los artículos nombrados dispone que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide, en una Cámara de Diputados y una de Senadores.

Por lo que hace al artículo 51 establece que la cámara de diputados se compondrá por representantes de la nación, además de que el tiempo de duración en su cargo será de tres años, estableciéndose el sistema de diputaciones propietarias y suplentes.

En el artículo 52 se contempla que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados según el principio de votación mayoritaria, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El artículo 53 hace referencia a la demarcación de los distritos uninominales citados en el artículo 52.

El artículo 56 en sus seis fracciones contempla las bases bajo las cuales se sujetará la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales.

Como ya ha sido estudiado en uno de los puntos anteriores, el artículo 55 contempla los requisitos que se deben cubrir para ocupar el cargo de elección popular de diputado.

En el artículo 56 establece la composición de la Cámara de Senadores, siendo ésta de 128, de los cuales en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría. Mientras que los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial. Además, establece que la Cámara de Senadores será renovada en su totalidad cada seis años.

El siguiente artículo obliga a que por cada senador propietario debe existir un suplente. Y el 58 establece que para ser senador se requiere llenar los mismos requisitos que para ser diputado, con la salvedad de que la edad mínima será de 25 años cumplidos al momento de la elección.

El artículo 59 consagra el principio de no reelección, que también ya hemos comentado.

Por su parte el artículo 60 establece que el Instituto Federal Electoral será el órgano competente para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores; aunque dicha resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE). Además, establece un recurso en contra de las resoluciones promulgadas por las salas del TRIFE de las cuales tendrá conocimiento únicamente la Sala Superior del propio tribunal.

El artículo 61 consagra el principio de la libertad de expresión, por las opiniones vertidas por los legisladores en el ejercicio de su función.

El artículo 62 establece la incompatibilidad de ocupar cargos públicos simultáneamente al encargo legislativo.

En el artículo 63 queda establecido el quórum necesario para que las cámaras puedan sesionar; en su segundo párrafo se sanciona a los legisladores que falten a las sesiones por diez días consecutivos sin justa causa.

El artículo 64 contempla la posibilidad de que se sancione al legislador que no concurra a las sesiones a que no se le pague su dieta.

Los artículos 65 y 66 establecen las fechas en que se celebrarán los periodos ordinarios de sesiones. Mientras que el artículo 67 contempla la posibilidad de que se reúna el Congreso en

sesiones extraordinarias en que se estudien los asuntos que se sometan a su consideración o hayan sido previamente establecidos en la convocatoria correspondiente.

El artículo 68 establece la obligación por ambas cámaras a residir en el mismo sitio, y no podrán trasladarse a otro sin que antes lo hubieran convenido, designando un mismo punto para la reunión de ambas.

El artículo 69 contempla el informe de gobierno que el presidente de la república debe rendir por escrito ante el Congreso de la Unión para dar inicio formal al primer período ordinario de sesiones.

Además contempla la obligación del presidente de la comisión permanente para informar acerca de los motivos y razones que originaron la convocatoria a un período extraordinario de sesiones.

El artículo 70 establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

El artículo 71 señala que el derecho de iniciar las leyes o decretos es competencia del Presidente de la República; de los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y de las legislaturas locales.

El artículo 72 establece el proceso de iniciativa y formación de las leyes en sus diez fracciones, de la a) a la j).

Por lo que respecta a los artículos referentes a las facultades del Congreso serán motivo de estudio de esta investigación jurídica.

## 1.10. Facultades del Poder Legislativo

Según nuestra Constitución vigente, el artículo 73 señala que el Congreso de la Unión tiene la facultad de:

- I. *Admitir nuevos estados a la unión federal;*
- II. *(Derogado);*
- III. *Formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes;*
- IV. *Arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;*
- V. *Cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación;*
- VI. *(Derogada);*
- VII. *Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;*
- VIII. *Dar bases sobre las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismo empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y las que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Así mismo, la aprobación de los montos de endeudamiento que se deberán incluir en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el D. F.*
- IX. *Impedir que en el comercio interior se establezcan restricciones;*
- X. *Legislar en toda la república en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir leyes laborales reglamentarias del 123 constitucional;*

- XI. *Para la creación y supresión de empleos públicos federales, así como para incrementar o disminuir sus dotaciones;*
- XII. *Declarar la guerra;*
- XIII. *Dictar leyes en materia marítima*
- XIV. *Levantar y sostener las fuerzas armadas de la unión, para reglamentar su organización y servicio;*
- XV. *Dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional;*
- XVI. *Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de extranjeros y relativas al estado migratorio de la población;*
- XVII. *Dictar leyes sobre vías generales de comunicación;*
- XVIII. *Establecer casas de moneda, sobre su regulación y determinar el valor relativo de la moneda extranjera, así como adoptar un sistema general de pesas y medidas;*
- XIX. *Fijar reglas sobre los terrenos baldíos;*
- XX. *Expedir las leyes de organización del cuerpo consular mexicano y del cuerpo diplomático;*
- XXI. *Establecer los delitos en contra de la federación, así como establecer las sanciones que por su comisión se impongan;*
- XXII. *Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento corresponda a los tribunales federales;*
- XXIII. *Expedir leyes en materia de coordinación de la seguridad pública en el territorio nacional;*
- XXIV. *Expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la federación;*
- XXV. *Distintas en materia educativa en todo el territorio nacional;*
- XXVI. *Conceder licencia al Presidente de la República, así como para nombrar presidente interino o sustituto;*
- XXVII. *Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;*
- XXVIII. *(Derogada);*

- XXIX. *Establecer contribuciones en distintas materias;*
- XXIX A. *Para legislar sobre las características del bandera, escudo e himno nacionales;*
- XXIX B. *Para expedir leyes sobre la coordinación en las tres instancias de gobierno sobre asentamientos humanos;*
- XXIX C. *Para expedir leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social;*
- XXIX D. *Expedir leyes en materia de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de índole económico;*
- XXIX E. *Para expedir leyes que promuevan la inversión nacional y regulen la extranjera, así como la transferencia de tecnología;*
- XXIX F. *Para expedir leyes de coordinación de los tres niveles de gobierno sobre la protección al ambiente;*
- XXIX G. *Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo a nivel federal, su organización y su funcionamiento;*
- XXIX H. *Para expedir leyes que establezcan la coordinación en todos los niveles de gobierno en materia de protección civil;*
- XXIX I. *Para legislar en materia de deporte;*
- XXX. *Para expedir las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades enunciadas en las fracciones anteriores.*

Como es de notar a simple vista, amplios y variados son los temas en los cuales el poder legislativo tiene facultad de legislar, el artículo 73 es un basto catálogo de atribuciones que se traducen en la expedición de leyes que regulan las materias descritas en este artículo.<sup>46</sup> Sin embargo, esta cantidad ha distado mucho en calidad, en cuanto al quehacer legislativo del Congreso de la Unión.

---

<sup>46</sup> En relación a las facultades que tiene el H. Congreso de la Unión, el citado Art. 73 ha sufrido 45 modificaciones, para mayor abundamiento, véase MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus reformas y adiciones*”, Porrúa, México, 2003, pp. 112-122.

Por tanto, el poder legislativo mexicano en lo concerniente a su forma de actuar, hasta llegar a su funcionamiento actual previsto por la Constitución del 1917 ha pasado por varias etapas, a través de las cuales hemos visto que estas han cambiado, disminuido o aumentado, vinculadas siempre al actuar del poder ejecutivo.

En la Constitución de Apatzingán se consagró más que un sistema de división, uno de colaboración de poderes, en el que se confería al legislativo, en su calidad de representante más directo de los intereses populares, el sumo poder, frente al escaso conferido a los otros dos poderes.

Era claro el predominio de la asamblea por encima de los otros dos poderes, dada la trascendencia de las muchas funciones que se le encomendaban, entre las que destaca el nombramiento de los miembros del poder ejecutivo; motivo por el cual muchos estudiosos se animan a calificar a este régimen como asambleísta, frente al parlamentarismo o presidencialismo en que la teoría política distingue los gobiernos, según la supremacía que prevalezca de un poder sobre el otro.<sup>47</sup>

En la primera Constitución del México independiente, la hegemonía del poder legislativo consagrada en la Carta de Apatzingán se vio seriamente disminuida. Desde aquel momento ya no existía el Supremo Congreso con facultades omnipotentes, arreglado a las circunstancias que vivía el país y al profundo celo democrático que impulsó a Morelos desde el inicio. Igualmente el modelo norteamericano tuvo gran influencia en esta primera Constitución Mexicana en la que se proyectaría el sistema presidencialista de gobierno, dentro de un marco de colaboración de poderes, en el que se brindaría al ejecutivo tanta autonomía que de hecho llegó a colocarse por encima del poder legislativo.

En esta primera Constitución se introdujo un poder legislativo dividido en dos cámaras, la de diputados y la de senadores, con la diferencia entre unos y otros, de que los primeros

---

<sup>47</sup> Sayeg Helú, Jorge, *“El poder legislativo mexicano”*, Editorial Trillas, México, 1991, p. 153.

representaban al pueblo de manera absoluta, de forma directa como indirecta; mientras que los senadores sólo de manera indirecta, puesto que representaban únicamente a sus respectivas entidades federativas. Así pues, quedaba organizado el poder legislativo adecuado a una república federal. Dada, la adopción del sistema federal de gobierno, se trazaba el principio fundamental de la organización del poder legislativo en nuestro país, conforme a la cual se establecerían las distintas facultades de ambas cámaras.<sup>48</sup>

La dualidad de diputados y senadores, del Congreso de la Unión nació con la implantación del sistema federalista, puesto que la institución senatorial no tiene más razón de ser que la de garantizar la igualdad estatal dentro de este sistema; sin embargo, el Senado no desapareció con la Constitución de las Siete Leyes de 1836, la que es calificada como la más Centralista de todas las Constituciones que ha tenido el país. En tal virtud la figura del senado ya no sería más la representación de las entidades de la república federal, puesto que por la instauración del centralismo, se redujo a los estados en meros departamentos, por lo que el senado se convirtió en una simple cámara revisora, que se limitaba a rechazar o aprobar las determinaciones tomadas por la cámara de diputados. Muchos tachan a esta modificada figura senatorial como de carácter aristocrático, pues, el pueblo no intervenía en su designación, teniendo esta facultad las juntas departamentales.

El carácter aristocrático del senado centralista se vio acentuado con las Bases Orgánicas de 1843, en las que se disponía que dichos cargos debían ser ocupados por distinguidos eclesiásticos, militares y civiles, que obtuvieran jugosas rentas mensuales; estaría conformada por 63 integrantes, y escogidos en sus dos terceras partes de entre determinadas clases sociales. Estos no tenían la facultad de iniciar leyes, y su carácter era simplemente de un órgano revisor.

Fundamentalmente fue el carácter aristocrático, lo que de una forma determinante influyó en el ánimo del Constituyente de 1856, quienes reprobaban la composición de la cámara de senadores,

---

<sup>48</sup> Ibidem, p. 154.

por lo que en su proyecto abolieron esta figura, dando paso a la conformación de un poder legislativo unicameral, como en ninguna otra Constitución en la historia de México se ha visto, a pesar de que se trata de una Constitución para un Estado con un sistema federal de gobierno, como lo analizamos anteriormente en nuestro estudio.

Por ello, los constituyentes de 1917, previeron no repetir aquella circunstancia que llevara al ejecutivo a gobernar en base a facultades extraordinarias e instaurar una dictadura, que hubo que desencadenar en la revolución mexicana del siglo XX. Esto dio origen a un sistema *sui generis* de colaboración de poderes, mismo que habría de convertir a nuestro país, políticamente hablando, en el prototipo de un acentuado presidencialismo que hoy en día tiende a ser objeto de imitación.<sup>49</sup>

Desde el punto de vista de la manera en que actúan las Cámaras del Congreso de la Unión, según *Tena Ramírez*, sus facultades se pueden clasificar en cuatro grupos distintos, a saber:

- a) *Facultades del Congreso de la Unión.* Son las que se ejercitan sucesiva y separadamente por cada una de las cámaras. Esto significa que el ejercicio de la facultad llega a su fin hasta que el asunto en concreto pasa por una de las cámaras y luego por la otra. Las facultades del Congreso de la Unión se encuentran en su mayoría dentro de la redacción de las fracciones del artículo 73 constitucional; pero en varios preceptos del mismo máximo ordenamiento se encuentran dispersas facultades que son competencia del poder legislativo en su conjunto.
- b) *Facultades exclusivas de cada una de las dos cámaras.* Estas son las que se ejercitan de forma separada pero no de forma sucesiva, por cada una de ellas; el ejercicio de dicha facultad se agota en la cámara a que corresponde la misma, y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra. El artículo 74 preceptúa las facultades exclusivas de la cámara de diputados, mientras que el numeral 76 las de competencia del senado de la república.

---

<sup>49</sup> Ibidem, pp. 156 y 157.

- c) *Facultades del Congreso como asamblea única.* Son las ejercitadas por el Congreso de manera conjunta y simultáneamente por ambas, reunidas en una sola asamblea. Estos casos son los comprendidos por los artículos 84 y 85, en los cuales se hace referencia a la designación de presidente de la república cuando ha faltado el titular del ejecutivo federal; el artículo 87 cuando se menciona a la toma de protesta del presidente de la república, y el 69 en la apertura de las sesiones ordinarias. Salvo en el caso de los artículos 84 y 85, en que a esta asamblea se le da el nombre de "colegio electoral", en ninguno de los otros supuestos se le da un nombre determinado.<sup>50</sup> Cabe aclarar que la Cámara de Diputados dejó de fungir como calificadora de los procesos electorales, facultad ejercida ahora por el Instituto Federal Electoral.
- d) *Facultades comunes de ambas cámaras.* Son aquellas que sin ser exclusivas de cada cámara, se ejercitan separada y sucesivamente por ambas. Se distinguen de las facultades exclusivas en que cada una de ellas tiene las mismas facultades, pero a diferencia de las del Congreso de la Unión, el ejercicio de cada una de ellas se agota en su respectiva cámara. El artículo 77 enuncia esta clase de facultades, que son puramente de carácter interno en la administración de cada cámara.

La distribución de competencias entre las cámaras es una consecuencia de la adopción del sistema bicameralista y constituye un mecanismo a través del cual se limita el poder federal. De esta manera tenemos, que el poder público se fracciona por tres conceptos distintos; por la distribución de competencias entre la federación y los estados; por la adopción del principio de la división de poderes, y por la distribución de competencias entre las cámaras del Congreso de la Unión.<sup>51</sup>

Desde el punto de vista material, las facultades del congreso pueden ser legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales.

---

<sup>50</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 295.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 296.

Ya ha sido expuesto al tratar el principio de la división de poderes que dentro de la Constitución del 17, este principio implica una separación de órganos, más no de funciones; es pues, una división flexible y no rígida como la señalara Montesquieu.

Esta flexibilidad se manifiesta, cuando se ha otorgado a los distintos órganos el cumplimiento de funciones que por su naturaleza no son propias para ser desempeñadas por este. En este contexto, se puede explicar que el Congreso de la Unión, además de las facultades de índole legislativo que por su naturaleza le competen, tenga además la facultad de desplegar actos de naturaleza jurisdiccional y administrativa.

Por esta razón es que se hace necesario que las funciones de los poderes se consideren tanto desde el punto de vista del órgano que los emite, como de la naturaleza intrínseca del acto que se está desarrollando. El primer aspecto se le considera como formal, y al segundo, material.

Si estuviéramos apegados estrictamente al criterio formal, no cabría la duda, de que cualquier acto desplegado por el Congreso de la Unión sería calificado como legislativo. Pero si consideramos el segundo criterio de los mencionados, estaríamos frente a la presencia de actos materialmente legislativos, administrativos y jurisdiccionales.<sup>52</sup>

### **Facultades político-administrativas del Congreso de la Unión**

Además de las facultades en materia legislativa que son propias de este poder, el poder legislativo, de acuerdo a lo establecido por la propia Constitución, realiza actos que en sustancia jurídica no son leyes, sino actos administrativos en sentido lato, y de sentido diverso: como el político, económico y administrativo en sentido estricto. Estos actos tienen características distintas a las de la ley pues son concretos, particulares y personales, cobijados bajo la forma de decretos, y sin que

---

<sup>52</sup> Ibidem, p. 297.

constituyan una resolución de índole jurisdiccional, pues de otra manera, se trataría de actos de diversa naturaleza, que más adelante comentaremos.<sup>53</sup>

Tocante a este tipo de facultades realizadas por nuestro Congreso rige el mismo principio consignado en el artículo 124 constitucional, en el sentido de que sólo pueden ejercer aquellos actos que expresamente le autorice la propia Constitución. El artículo 73 enumera los casos a que estamos haciendo referencia, y que son: *la admisión de nuevos estados o territorios a la unión federal, erección de los territorios en estados, formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes, arreglo definitivo de las diferencias que surjan entre los estados en relación con los límites territoriales siempre y cuando no revistan el carácter de contencioso, el cambio de residencia de los poderes federales, declaración de guerra, etc.*

Además, cabe destacar la facultad del Congreso para erigirse en colegio electoral bajo el supuesto de la falta de un presidente de la república, a efecto de que la persona designada proteste la aceptación del más alto cargo del ejecutivo, en su carácter de interino o sustituto, según lo dispuesto por los artículos 84 y 85 de la Constitución Política.

Al momento de hacer el análisis correspondiente de cada uno de los actos anteriormente mencionados se advierte el carácter administrativo de los mismos, puesto que hacer referencia a situaciones concretas, particulares y no contenciosas; y bajo el supuesto de que causaren controversia los mismos dejarán de ser de su competencia para trasladarla al poder judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación), en los términos del 105 de nuestra Carta Magna y siempre que susciten cualquiera de los conflictos que este precepto contempla, debiendo señalarse que fuera de este marco constitucional, no son susceptibles de resolverse por la vía jurisdiccional.

---

<sup>53</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. “*Derecho constitucional mexicano*”, 12ª Edición, Porrúa, México, 1999, p. 671.

Por lo tanto, salvo los casos que consistan en la formación de nuevos estados dentro de los límites existentes y en la delimitación territorial entre las entidades federativas, los demás rebasan el control jurisdiccional, toda vez que solo los ya mencionados son susceptibles de provocar una controversia entre la federación y los estados, y entre estas mismas entidades.<sup>54</sup>

### **Facultades político-jurisdiccionales del Congreso de la Unión**

Hablando específicamente del juicio político, ambas cámaras participan dentro del mismo; el juicio consta de dos etapas en las que ambas cámaras tiene distintas atribuciones.

El juicio político en que las dos intervienen tiene que ser relacionado con delitos oficiales; es decir, aquellos en que incurran altos funcionarios de la federación, durante el desempeño de su encargo o comisión pública, ya que por lo que concierne a los delitos del orden común que estos cometan, compete únicamente a la Cámara de Diputados la decisión sobre si ha lugar, o no a proceder en contra del inculpado, para que en caso afirmativo, sea la autoridad jurisdiccional quien juzgue definitivamente; esta decisión se conoce bajo el nombre de "desafuero".

Tratándose de algún delito por su desempeño oficial o por faltas graves a la Constitución, la cámara de diputados debe formular la acusación en contra del funcionario de que se trate, incumbiendo al senado erigirse en gran jurado para resolver sobre la culpabilidad del acusado, oyéndolo previamente en su defensa y recabando todos los elementos de prueba suficientes con la finalidad de esclarecer la verdad histórica. Si la declaración que hiciese, fuera de culpabilidad; el acusado quedará privado de su cargo e inhabilitado para desempeñar cargos públicos.

Son calificados como actos político-jurisdiccionales aquellos actos realizados por el Congreso mediante la colaboración de ambas cámaras, en virtud de que tanto su inicio como su desarrollo entrañan una cuestión contenciosa que se dilucida mediante la emisión de una sentencia; esta

---

<sup>54</sup> Ibidem, p. 672.

pone fin a un procedimiento en el cual, el funcionario acusado tiene el derecho de defenderse ante el senado y la cámara de diputados, sin cuya acusación, aquel no puede actuar, condición ineludible en que se advierte de forma clara la colaboración a que hemos hecho referencia.

Finalmente se debe mencionar, que tanto la resolución acusatoria, como aquella en que se condena al funcionario delincuente son inatacables, no procediendo en contra de ellos, el juicio de garantías, conforme a lo dispuesto por el artículo 110 en su último párrafo.<sup>55</sup>

### **1.11. Formas de control entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo**

La aplicación de la teoría de *Karl Lowenstein* en la Constitución Mexicana, que explica el equilibrio y la armonía de un sistema constitucional como el resultado de la interacción de sus poderes, concertada a través de los controles inter-orgánicos e intra-orgánicos, permite que se afirme que el desequilibrio de poderes se debe a la reducción casi imperceptible de los controles inter-orgánicos de los poderes legislativo y judicial, y al incremento de los controles intra-orgánicos en el Congreso; todas estas variantes del sistema original, consideradas aisladamente, pudieran carecer de importancia, y quizá no serían suficiente para justificar el dominio del ejecutivo sobre los demás poderes, por lo que no es sino contempladas en su conjunto, interactuando, como se puede llegar a tener una idea clara de la trascendencia del funcionamiento del sistema.<sup>56</sup>

La participación del senado como órgano de control dentro del Estado es una consecuencia directa de la aplicación del principio de la división de poderes, y de manera concomitante, de la concurrencia de los poderes en la conformación de la voluntad del Estado; lo que constituye uno de los elementos por excelencia de la definición del estado democrático moderno.

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 673.

<sup>56</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "*El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*", UNAM, México, 1977, p. 67.

La actividad que despliega el senado, como la de cualquier otro órgano del Estado, puede, de forma inmediata repercutir sobre dos ámbitos distintos, a saber: el de la población y el del gobierno.

La mayor parte de las facultades del senado, cuya esfera de influencia directa está constituida por la población, se refieren a la creación de normas jurídicas. Sin embargo dichas facultades son compartidas por la cámara de diputados, por lo que en sentido estricto, corresponden al poder legislativo en su conjunto.<sup>57</sup>

### **Control, origen y terminología**

Este término carece propiamente de una calificación técnico jurídica, en virtud de que no se trata de un término privativo del derecho, sin embargo en el lenguaje común tiene una gran variedad de sentidos.

En el lenguaje inglés, este término significa supremacía o dominio; mientras que en otros idiomas alude a la confrontación o comprobación.

Este término procede etimológicamente de "*contrarotulum*", en donde *contre* – *role*, es una especie de registro duplicado que se efectuaba para la verificación del original, a partir del cual se extendió su sentido hacia la comprobación de la veracidad de una afirmación o de la exactitud en la realización de un trabajo.

La Real Academia Española recoge los dos orígenes de la palabra "control", en la que se señala que se trata de un galicismo por comprobación, inspección o registro, o de un anglicismo por dominio o supremacía. Pero además contempla a su vez la expresión "controlar", señalando que se trata de

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 68.

un galicismo por comprobar, revisar, intervenir o examinar, incluso evaluar, autorizar y analizar. Por lo tanto se concluye que predomina el galicismo, y por ello esto es lo que se debe entender por dicho término cuando lo empleamos en nuestro vocabulario.<sup>58</sup>

En la opinión del *Dr. Fix Zamudio*, sea cual fuere la naturaleza y tipología del control, es importante que se destaque que esta función para efectos prácticos radica en que establece un conjunto de procedimientos e instrumentos de que dispone el Poder Legislativo para supervisar tanto en el aspecto general como en lo particular al gobierno, así como actualizar las responsabilidades a que llegaren a incurrir los titulares de los órganos gubernamentales.<sup>59</sup>

### **El control parlamentario**

Durante la monarquía constitucional el control parlamentario fue definido como el conjunto de procedimientos o procedimiento que la representación popular empleaba para verificar si la acción del gobierno se acomodaba o no a su criterio y exigir, en caso de que el examen resultare negativo, la responsabilidad del gobierno. Siguiendo con la idea, el control parlamentario era entendido como expresión de dominio de una institución sobre otra.

Con la monarquía parlamentaria se trató de mejorar el control del órgano legislativo, para hacerlo menos agobiante sobre el gobierno, y que este pudiera realizar sus objetivos y no preocuparse de su propia existencia.

Después de la segunda guerra mundial, con la participación de los ciudadanos, con el nacimiento de los partidos de masas, los medios de comunicación y el impulso de la mayoría por llegar al poder, el control parlamentario que se ejerce sobre el gobierno se transforma. Por lo que la

---

<sup>58</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *“El control del gobierno: función del poder legislativo”*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996, pp. 24 y 25.

<sup>59</sup> Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, op. cit. p. 681.

antigua explicación del control parlamentario cayó en desuso, requiriéndose de una nueva explicación doctrinaria, a las cuales haremos referencia en los siguientes párrafos.

### **Doctrinas del control parlamentario**

En Europa existe la dependencia del gobierno hacia el parlamento, ya que requiere la confianza de aquel para su mantenimiento. Por el contrario, en América, el titular del ejecutivo no requiere que el legislativo deposite su confianza en él para lograr su permanencia, pues este ha sido elegido por el pueblo de forma directa. De esto se infiere que el sistema de control tanto en Europa como en América son distintos, puesto que de aquel lado del Atlántico, el titular del ejecutivo puede ser removido por el parlamento, en cambio, en nuestro continente, la mayoría de los países han acogido en sus constituciones el régimen presidencial de gobierno.<sup>60</sup>

El principal expositor de la doctrina clásica es el profesor español *Fernando Santaolalla* quien señala que el control es una actividad que un sujeto ejerce sobre otro para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de dichos actos, o en la imposición de medidas sancionadoras en caso contrario.

Pero la doctrina clásica considera que el control es inútil si no logra provocar la caída del gobierno.<sup>61</sup> Esta finalidad no debe ser la finalidad última que persiga el sistema de control parlamentario hacia el ejecutivo, puesto que solo se trata de una medida que busque equilibrar el poder de ambos órganos en donde el ejecutivo pareciera ser el poder dominante por excelencia, dentro de un régimen presidencial como es el nuestro.

En una nueva concepción, acorde con tiempos más remotos, encontramos que es necesario que se haga referencia al control jurídico y el control político. El primero asegura la sumisión del legislador

---

<sup>60</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, op. cit. pp. 26 y 27.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 28.

al marco jurídico y otorga al ciudadano el derecho a reaccionar frente a los actos que considere antijurídicos realizados por este poder cuando otros medios ordinarios han sido agotados.

Las características del control jurídico, por tanto son: que este se encuentra encomendado a los tribunales ordinarios, o a los tribunales constitucionales; la inexistencia de dominio o superioridad; la aplicación de una norma preestablecida al caso concreto; así como operar en torno a la actuación desplegada por el órgano, por lo que al quedar sujeto al derecho, queda asegurado un adecuado control jurídico.

El control político encuentra su base sobre el hecho de que la soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano máximo soberano, y posible solo bajo un régimen en que el poder esté dividido en distintos órganos que mutuamente se frenen, por lo que se reduce la posibilidad de que el poder constituido se convierta en ilimitado.

Las características del control político son las siguientes:

1. Los sujetos que la realizan son órganos del Estado, quienes cuentan con potestad jurídica, cuyo ejercicio está previsto en el marco jurídico. Esto significa que su control se encuentra institucionalizado.
2. El control político se ejerce sobre aquel órgano a quien es atribuible cierta conducta y que puede ser un acto político determinado, una actuación política en general o una norma.
3. La valoración de la conducta del órgano controlado se lleva a cabo atendiendo a la libre voluntad política del sujeto controlador y a las razones de oportunidad de índole políticas.
4. La crítica y la valoración de las actividades públicas son los elementos del control político, por lo que no, de forma necesaria, como consecuencia, opera la anulación del acto, o la destitución

del funcionario titular del órgano. Esto acontece solo en casos excepcionales, y solo por disposición legal.

5. Este tipo de control, generalmente opera de manera indirecta, es decir, su consecuencia será el desgaste del gobierno o de la mayoría que lo sustenta alertando el cuerpo electoral, con lo que de forma mediata se puede dar una posibilidad de sanción.<sup>62</sup>

Si tomamos en consideración que el poder legislativo, además de ser una institución que tiene encomendada la consecución de una serie compleja de actividades, entre las que se destacan, la legislativa, electoral, jurisdiccional y administrativas, es la institución en donde debaten distintas fuerzas políticas, el quehacer del gobierno, abiertamente y en público. Esto se traduce en actos de control parlamentario que tienden a llevar a la escena política, y delante de la opinión pública los actos realizados por el gobierno.<sup>63</sup>

#### **1.12. El control del sistema de gobierno presidencial**

El control político en los regímenes presidenciales de gobierno se sustenta sobre el hecho, de que los países que adoptan este sistema, nombran a los titulares de los poderes mediante la votación popular, los poderes desempeñan funciones distintas, establecen relaciones entre sí de coordinación en un plano de igualdad, y respetan la función que les es propia de los demás, aunque existan determinadas funciones que requieran de la colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo. De esta forma, afirma *Pedroza de la Llave* se asegura que los poderes se limiten entre sí.

---

<sup>62</sup> Ibidem, pp. 29 a 31.

<sup>63</sup> Ibidem, p. 32.

El propósito de control de la institución representativa en este sistema de gobierno, es fundamentalmente, criticar y exponer los errores cometidos por quienes son nuestros gobernantes, más no derrocarlo. Sin embargo, aunque el legislativo no toma decisión alguna en este sentido, pone en peligro al ejecutivo, en virtud de que los efectos del control político recaen sobre el electorado, quien detenta la voluntad soberana.

Por tanto, a este último compete tomar la decisión de apoyar o no al gobierno después de haber comparado los criterios expuestos a su consideración, en los siguientes comicios, a los partidos políticos que integran el gobierno. Si bien es cierto que el legislativo no tiene la facultad de derrocar al gobierno, dispone de medios para imponerle su voluntad al denunciar públicamente sus errores.<sup>64</sup>

Consideramos desde nuestro particular punto de vista que el término "gobierno" utilizado por *Pedroza de la Llave* no es el idóneo, por lo que es prudente que se sustituya por el de "titular del ejecutivo", puesto que únicamente se está refiriendo a este poder y no al legislativo, obviamente, ni al jurisdiccional.

Por su parte el *Doctor Héctor Fix Zamudio* considera que el legislativo ha venido desempeñando cada vez más a menudo y con eficacia, diversas actividades de control y fiscalización sobre el poder ejecutivo, y eventualmente respecto de otros órganos del poder público. *"Esta función de control radica en el legislativo, ya que como en dicho poder se encuentra representado el pueblo, y este es el titular de la soberanía, tiene del derecho de demandar por medio de sus representantes la buena conducción de los asuntos públicos, utilizando una serie de procedimientos y mecanismos distintos, con el objeto de valorar, verificar y fiscalizar las actividades desplegadas por el poder ejecutivo."*<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, 33.

<sup>65</sup> Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, op. cit. p. 679.

El tema de control ha adquirido mayor relevancia en los últimos años, dentro de los países con regímenes presidenciales, pero sobre todo en nuestro país, ya que se le debe dar el carácter de prioritario porque de él pueden emanar instrumentos que jueguen un papel sumamente importante para la transición política que hemos venido viviendo los mexicanos.

Sin la intención de abundar profundamente sobre el tema, mencionaremos de manera didáctica los procedimientos e instrumentos de control, de acuerdo al criterio del maestro Fix Zamudio: Nombramientos presidenciales; controles sobre la gestión administrativa; control de los actos políticos o de gobierno y control presupuestario.

Sobre la intervención del legislativo en el nombramiento de altos funcionarios, diremos que es uno de los sectores en que este poder ha visto incrementados sus poderes, ya sea en forma directa o con la colaboración del ejecutivo, para la designación de altos funcionarios del poder judicial y recientemente de los electorales.<sup>66</sup>

En torno al control de la gestión gubernamental, competen también al legislativo un control sobre las actividades gubernamentales y administrativas desempeñadas por el poder ejecutivo, como también respecto de otros órganos públicos. Este control se ha revelado como un instrumento de gran utilidad práctica, en virtud de que a través de diversos medios se pueden esclarecer y mejorar las políticas de gobierno, los servicios públicos, y contribuir, ejerciendo una supervisión adecuada a la buena marcha de la administración. Como ejemplo se pueden citar los informes de la situación que guarda la administración pública frente al Congreso que se encuentran previstos en el artículo 93 primer párrafo constitucional, cuyo precepto tiene mucho que ver con lo dispuesto por el 69 constitucional.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Ibidem, p. 681.

<sup>67</sup> Ibidem, p. 683.

Sobre el control de los actos políticos y de gobierno, estos se fundamentan en la distinción doctrinaria entre las actividades de gobierno y de administración; así por actividad de gobierno se entiende aquella actividad que posee mayor jerarquía, un margen más amplio de discrecionalidad y en ocasiones, se encuentra exenta del controlador jurisdiccional, en relación a las actividades administrativas. Dicha actividad genera los llamados actos de gobierno o políticos, mismos que en varios supuestos corresponden al ejecutivo, debiéndose referir además, a la existencia de otros actos en los cuales la participación del legislativo es fundamental. Por citar un ejemplo, tenemos lo dispuesto por el artículo 29 constitucional, en el cual se ha establecido que la suspensión de las garantías sólo la puede solicitar el presidente de la república, pero con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente.<sup>68</sup>

El llamado control financiero es uno de los instrumentos más poderosos que tiene el legislativo sobre el ejecutivo. Este constituye uno de los primeros mecanismos de control que tuvieron éxito frente a los monarcas, a los cuales para imponer tributo a sus súbditos, en un cierto momento histórico, se les exigió la autorización de las asambleas, por ser estas los representantes del pueblo.

El control financiero se ha vuelto en un mecanismo complejo del Estado moderno, a través del cual los parlamentos se han visto investidos de atribuciones en las que depende de forma directa la obtención de ingresos para el Estado, y la consecuente asignación de los recursos obtenidos para determinados fines. Pero el control financiero no acaba ahí, ya que se han instrumentado una serie de mecanismos que permiten tener la certeza de que la utilización de aquellos recursos recaudados sean aplicados de acuerdo con las prescripciones aprobadas por el legislativo, respetando el marco que para tal efecto se ha establecido en las normas constitucionales y las leyes secundarias.

Con el objeto de establecer un control financiero sobre el ejecutivo, la misma Constitución le ha dado una serie de facultades en materia hacendaria, entre las cuales se encuentran: La aprobación

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, pp. 685 y 686.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

del presupuesto de egresos, aprobación de la ley de ingresos, revisión de la cuenta pública, y la contratación de empréstitos.<sup>69</sup>

Por todo lo anteriormente referido, podemos concluir que el sistema presidencial representa un auténtico representante de disposiciones constitucionales que permiten equilibrar las funciones encomendadas constitucionalmente a los órganos de gobierno, cohabitando entre sí en un marco de distribución de funciones, en las cuales unos a otros disminuyen y controlan los posibles abusos que implica la ejecución del poder.

### 1.13. El Control Constitucional

En México, "luego de la revolución y con la expedición, en 1917, de nuestra carta federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo una participación en algunas ocasiones muy limitada, debido principalmente al régimen presidencialista que fue instaurándose durante la etapa posrevolucionaria. A partir de 1917, la Corte se mantuvo en una voluntaria "abstinencia política" que contribuyó de manera sustancial a la debilidad institucional de los Tribunales de la Federación, que propició la consolidación de un régimen caracterizado por el abrumador dominio presidencial."<sup>70</sup>

Las razones de dicho predominio presidencial registran como condición<sup>71</sup>: a) la existencia de un gobierno unido, es decir, que el mismo partido controle la presidencia y la mayoría en ambas cámaras del Congreso; b) la formación de una gran disciplina al interior del partido dominante en el Congreso y, c) el presidente como líder del Partido dominante.

---

<sup>69</sup> Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, op. cit. pp. 686 y 687.

<sup>70</sup> González Avelar, Miguel, "*La Suprema Corte y la política*", 2ª Edición, UNAM, México, 1994, op. cit. por la Ministra Olga Sánchez Cordero, "*El Poder Judicial de la Federación, motor de la Nación. Las políticas y estrategias del Poder Judicial de la Federación en el desarrollo nacional*", Conferencia impartida en la Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, realizada el 28 de marzo de 2000, en el Colegio de la Defensa Nacional, Ciudad de México.

<sup>71</sup> Weldon Jeffrey A., "*El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho. Su desempeño legislativo, 1934-1946*", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, publicación trimestral, abril-junio de 1997, pp. 11-28.

Sin embargo, durante las elecciones legislativas de 1997, la hegemonía priista se rompe al interior del Congreso General, provocando una de las mayores confrontaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, anulando la tradicional subordinación que aquél mantenía respecto a la Presidencia de la República.<sup>72</sup> De esta manera, sostiene el maestro Héctor Fix Zamudio, la función judicial “ha asumido una creciente complejidad, en virtud de que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual han penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben combinarse en una función que puede calificarse de política, en el sentido de la participación de la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, la que anteriormente estaba excluida para los Tribunales”.<sup>73</sup>

Es decir, “el Poder Judicial, ha asumido su carácter de poder y ha comenzado a influir de manera importante en el desarrollo nacional a raíz de ello. De manera que ha ganado espacios antes nunca ocupados por este poder en los asuntos nacionales y ha logrado consolidarse como lo que es, como verdadero poder político.”<sup>74</sup> Así se señala con toda razón, que un Poder Judicial independiente es vital para asegurar que los Poderes Legislativo y Ejecutivo asuman su plena responsabilidad ante la ley, así como para interpretar y hacer cumplir las disposiciones de la Constitución nacional.<sup>75</sup>

El Poder Judicial de la Federación, señala la ministra Olga Sánchez Cordero “representa el guardián indiscutible de la Constitución, el protector de los derechos fundamentales y el árbitro que dirime las controversias tanto entre particulares como entre poderes, generando entre ellos un equilibrio que es necesario para el sano desarrollo de la vida nacional. Su papel primordial lo constituye el ser intérprete final de los principios y valores contenidos en la carta federal y, en este sentido, controlar la regularidad constitucional de los actos y disposiciones de las autoridades.”<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Alemán Ricardo, “*El Congreso: pluralidad y parálisis legislativa*”, en *El Universal Itinerario Político*, lunes 13 de septiembre de 2004.

<sup>73</sup> Fix Zamudio, Héctor, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, Coordinación de Humanidades, México, 1986, p. 3.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 2

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 2

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 2

Las reformas constitucionales de 1988, del 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996, así como la del 11 de junio de 1999, constituyen, en opinión de la ministra,<sup>77</sup> “un parte aguas en la vida de este organismo, pues la nota distintiva de estas reformas es lograr la independencia plena y la profesionalización paulatina de dicho poder.” Entre los puntos más sobresalientes de estas reformas se pueden mencionar los siguientes.<sup>78</sup>

- El mecanismo de nombramiento de los ministros de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* pasa a manos del Senado de la República.
- Se crea el Consejo de la Judicatura Federal, y
- Se incorporan al texto constitucional las acciones de inconstitucionalidad, “como un nuevo mecanismo de control de la Constitución Federal respecto de la posible contradicción que hubiera entre una norma de carácter general y aquella, las cuales son resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otorgando efectos generales a la sentencia que resuelva sobre la invalidez de la norma, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. Nunca antes en la historia de esta nación se había implementado un medio de control constitucional con semejantes alcances. Lo cual, sin duda, es prueba fehaciente del fortalecimiento que ha alcanzado el Poder Judicial de la Federación en los últimos años.”<sup>79</sup>

Efectivamente, sostiene el reconocido jurista Héctor Fix Fierro, durante casi ochenta años (hasta 1995), apenas se interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación alrededor de cincuenta controversias constitucionales; mientras que, de enero de 1995, en que entró en vigor la reforma constitucional publicada en diciembre de 1994, a agosto de 1999, se presentaron entre Controversias Constitucionales, Acciones de Inconstitucionalidad y sus respectivos recursos 348 asuntos.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, p.4

<sup>78</sup> *Op. cit.* p.4

<sup>79</sup> *Ibidem*, p.5

<sup>80</sup> Véase, Fix Fierro, Héctor, “*Poder Judicial*”. En González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio “*Transiciones y diseños institucionales*”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 3, 1999, pp. 211-215.

En resumen, puede indicarse, que el gran proceso de reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos durante el periodo 1994-1996 tiende a fortalecer la presencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como poder autónomo que día con día garantiza el control de la constitucionalidad, a través de los siguientes instrumentos.<sup>81</sup>

- El juicio de amparo.
- Las controversias constitucionales.
- Las acciones de inconstitucionalidad.
- Los procesos jurisdiccionales en materia electoral.
- El juicio político.
- La facultad de investigación.
- La protección de los derechos humanos.

### **Medios que Garantizan el Control de la Constitucionalidad**

Una vez analizada la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los antecedentes históricos sobre las formas de control constitucional, vamos a revisar y analizar el derecho positivo y adjetivo en el que se contienen los medios de control constitucional existentes en la Carta Magna de nuestro país.

Como ya se mencionó anteriormente los medios de control constitucional existentes y que son encargados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación son: las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, el juicio de amparo, la facultad de investigación y la protección de los derechos humanos, entre otros medios, que analizaremos.

---

<sup>81</sup> SCJN, “*Los medios de control de la constitucionalidad*”, 2ª. Reimp., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p.3.

El artículo 105 de nuestro máximo ordenamiento jurídico contiene los primeros dos medios antes citados, es decir, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; mientras que la facultad de investigación que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación le son conferidas por los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional. El amparo está normado por la fracción del artículo 103 y el diverso Constitucional 107.

### **Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad**

Entre los artículos constitucionales reformados en diciembre de 1994 estuvo el 105, que tuvo una modificación tan sustancial que de un artículo al que sólo ocasionalmente se acudía para consulta, pasó a ser uno de los pilares fundamentales de la justicia constitucional de nuestro sistema jurídico.

Fue tal el revuelo, actualidad e importancia que esta reforma constitucional otorgó al artículo 105, que podría afirmarse que a partir de ese momento los temas de control de constitucionalidad y derecho procesal constitucional empiezan a cobrar adeptos de entre el grueso de la comunidad jurídica de México.

Asimismo, a partir de esta reforma, el artículo 105 alberga en su texto la regulación de tres distintos supuestos de competencia de la Suprema Corte de Justicia: *a)* las controversias constitucionales, pero bajo una renovada normatividad, objeto de la fracción I de dicho artículo; *b)* la recién nacida acción de inconstitucionalidad, prevista en la fracción II del mismo, y. *c)* por atracción, los recursos de apelación de los conflictos en que la Federación sea parte, según dispone la fracción III.

Este último supuesto (*inciso c*) se refiere a procedimientos de jurisdicción ordinaria, en oposición a procesos de justicia constitucional y otorga competencia a la Suprema Corte para conocer de aquellos recursos de apelación de juicios en que la federación sea parte y se estimen de interés y trascendencia.

Sin embargo, por tratarse de una norma destinada a regular procesos de jurisdicción ordinaria y no constitucional, quedará fuera de este análisis. Por ahora, sólo se abordan las primeras dos fracciones del artículo 105, por esas las que se vinculan con el campo del poder público.

En este orden de ideas, es necesario un paréntesis para revisar con brevedad las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Aún cuando la controversia constitucional se conoció y popularizó a partir de la reforma judicial de 1994, desde antes esta acción había echado raíces dentro de nuestra tradición jurídica. En los términos en que se promulgó la Constitución en 1917, la controversia constitucional se estableció como una alternativa para la resolución jurisdiccional de conflictos que se presentaran entre diversos órganos de poder. En su texto original, el artículo 105 disponía:

*"Art. 105.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte."*

No sólo es factible remontar los antecedentes de esta acción constitucional a 1917, pues con anterioridad diversos textos constitucionales que rigieron la vida institucional de México en el siglo XIX habían dedicado alguno de sus dispositivos para regular este tipo de conflictos y otorgar competencia a la Suprema Corte para conocer de los mismos.

En este sentido, destacan como antecedentes:

1. El artículo 137 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824.
2. El artículo 118, fracción V, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

3. El acta de Reformas de 1847, en virtud de que restablecía la vigencia de la Constitución de 1824.
4. El artículo 98 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.
5. El artículo 98 de la Constitución de 1857.

Pero volvamos a diciembre de 1994. Hasta esa fecha, y no obstante estar prevista desde 1917, la controversia constitucional no había sido reglamentada. Existía, pero no había regulación adjetiva que señalara cómo instrumentarse y la forma de ejercerse.

Las circunstancias políticas que imperaron durante los primeros cincuenta, o setenta años posteriores a la promulgación de la Constitución motivaron que fueran pocas las demandas de controversia constitucional que se presentaron en la Suprema Corte entre 1917 y 1994.

Según fuentes de la Suprema Corte, durante ese periodo se presentaron 47 demandas de controversia constitucional. Sin embargo, de ese universo y durante ese mismo periodo, sólo hubo dos en las que se dictó sentencia de fondo, pues en los restantes casos las partes de la controversia llegaron a un acuerdo que tuvo como consecuencia el desistimiento de la actora; en otros casos, el conflicto se resolvió de modo político o simplemente no se habían fallado cuando sobrevino la reforma.

Estas demandas se tramitaron sin ley procesal que determinara la actuación precisa del órgano jurisdiccional; para cubrir tal ausencia, la Suprema Corte adoptó el criterio de que se seguirían formas ordinarias de tramitación de un juicio y se apoyarían en las reglas procesales establecidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La reforma de 1994 afectó bastante a la controversia constitucional, ahora regulada por completo en lo que ahora es la fracción I de dicho ordinal, que dice:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. *De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:*
  - a) *La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
  - b) *La Federación y un municipio;*
  - c) *El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
  - d) *Un Estado y otro;*
  - e) *Un Estado y el Distrito Federal;*
  - f) *El Distrito Federal y un municipio;*
  - g) *Dos Municipios de diversos Estados;*
  - h) *Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
  - i) *Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
  - j) *Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*
  - k) *Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de

Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Como se aprecia, en comparación con su primitiva concepción, la controversia constitucional se amplió de tal manera que se dio legitimación activa y pasiva para comparecer en dicho juicio a órganos y autoridades que antes de dicha reforma quedaban excluidas, esto es, se abrió la posibilidad tanto para los órganos de Gobierno del Distrito Federal como para los municipios de acudir a este medio de defensa jurisdiccional.

Para entender mejor estas modificaciones realizaremos un desglose del contenido de las mismas de la siguiente manera:

Primero: el caso de la legitimación que se otorgó a los órganos del Distrito Federal para acudir a la controversia constitucional bien fuera como actores, o como demandados, tenemos como antecedente, que en 1992 se reformó la Constitución en casi todo lo que concierne al Distrito Federal: su composición, sus facultades, sus responsabilidades, etc. Esta reforma contiene un espíritu de fortalecimiento político-jurídico del Distrito Federal, un intento legislativo por darle un tratamiento similar al que la Constitución concede a los estados.

En el marco de la misma también se modificó el artículo 105 constitucional para admitir la procedencia de las controversias constitucionales que se susciten entre (1) estados y el Distrito Federal, y (2) entre órganos del Distrito Federal (recuérdese que los "órganos" del Distrito Federal son el símil de los poderes estatales)

De ahí que debe quedar muy claro que la inclusión del Distrito Federal y sus órganos entre los legitimados activa y pasivamente para acudir a la controversia constitucional sí es una novedad en comparación con el texto primitivo del artículo 105, aunque es cierto que ello no obedece a la reforma judicial de 1994, sino a la reforma política del Distrito Federal de 1993.

Segundo: en el caso de la legitimación municipal, aparece la novedosa facultad de los municipios para acudir a la controversia constitucional siendo esta, probablemente la idea motriz de toda esta nueva regulación de la controversia constitucional, debido a que los municipios mexicanos, desde antaño y a pesar de no estar incluidos en la anterior regulación de las controversias constitucionales, presentaron demandas de controversia constitucional, aun cuando todas fueron infructuosas. No obstante, ni el número de ellas ni los planteamientos vertidos explican la injusticia de su exclusión.

Hasta principios de la década de 1990 fue cuando esta exclusión se hizo ostensible. Es fácil de entender: las circunstancias políticas lo explican todo. La conformación de nuestro sistema político solía ser homogénea, unipartidista y caracterizada por la sumisión de las autoridades municipales ante las estatales, y de estas dos con las federales. Quedaba fuera de toda posibilidad que un municipio inconforme con su estado o de la federación osara demandar o disentir en público por su situación.

Por otra parte, entre los nuevos supuestos de procedencia de la controversia constitucional se incluyeron aquellas disputas que se suscitaran entre los poderes federales, salvo el propio Poder Judicial Federal. En otras palabras, se otorgó competencia a la Suprema Corte para conocer de controversias que se suscitaran entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Federal.

La controversia constitucional redefinida en 1994 se convertía por antonomasia en la acción por excelencia para ventilar conflictos (en esencia) políticos, pero por la vía jurisdiccional. Las querellas políticas tomaban forma de juicio y se ventilaban como auténticos litigios entre partes. De este

modo, el derecho se imponía a la política, para encauzarla y llevar a esta última –o intentarlo por lo menos- a buen puerto.

En la actualidad y en términos generales, la controversia constitucional es un juicio que tiene por objeto el control de la regularidad constitucional, mediante la resolución de disputas que se presenten entre diversos niveles de gobierno (federal, estatal o municipal) y entre órganos de un mismo nivel de gobierno (entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo Federal); disputas que se presenten con motivo de disposiciones generales y actos específicos.

Conviene establecer una pequeña precisión: cuando la fracción I del artículo 105 constitucional señala que procede la controversia constitucional con motivo de “disposiciones generales”, es de tal manera genérica la referencia que queda incluido en ella cualquier acto, administrativo o legislativo, que sea materialmente legislativo, es decir, cualquier acto, no importando su denominación, que contenga disposiciones generales, abstractas e intemporales podrá ser motivo de impugnación por esta vía. Precisión que no conviene hacer simplemente sólo para efectos académicos o teóricos, sino que de modo oportuno se ha hecho de manera implícita por el legislador, en especial al considerar que se ha legitimado a los municipios para comparecer en estos juicios cuando carecen de facultades para la expedición de leyes (en sentido material y formal), pero sí las tienen para emitir reglamentos administrativos y bandos de gobierno, que aun cuando, desde un aspecto técnico no son leyes, sí son disposiciones generales, abstractas e intemporales que pueden ubicarse dentro de los supuestos de impugnación que admite la fracción I en comento.

Con lo anterior se explica lo relativo a las partes y a los actos impugnables por esta vía, pero todavía hay más respecto a la controversia constitucional que conviene destacar, y aquí básicamente se hace referencia a dos cuestiones: los efectos de las sentencias y la tramitación de estos juicios.

Una característica primordial que adquirió la controversia constitucional con la reforma de 1994 fue la de admitir la posibilidad, en algunas de las hipótesis en las que procede, de que las resoluciones tuvieran efectos generales, (véanse los últimos dos párrafos de esta fracción I).

Empero, los efectos generales no lo son tanto, como podrían parecer debido a que:

La posibilidad se admite sólo en algunos de los múltiples supuestos en que procede la controversia constitucional.

Además de que sólo es posible en esos supuestos determinados, se exige que sea con determinado actor; es decir, no basta que sea un conflicto entre aquellos comprendidos en los incisos referidos, sino que haya sido promovido también por determinado sujeto.

La posibilidad de una sentencia con efectos generales sólo es admisible cuando el acto impugnado sea una disposición general y no un acto en estricto sentido. Debe recordarse que la controversia constitucional procede contra actos y contra disposiciones generales.

Se requiere de la mayoría calificada de ocho votos que señala la disposición citada.

Para finalizar el comentario respecto a los efectos de la sentencia, es claro que la declaratoria de inconstitucionalidad de un acto o disposición impugnada sólo tiene efectos a partir de que se dicta y nunca en forma retroactiva, excepto por lo que concierne a la materia penal, pues así lo impone la ley reglamentaria, que confirma lo dispuesto en el artículo 14 constitucional.

Es oportuno hacer unos brevísimos comentarios respecto a la tramitación de la controversia constitucional, pues este espacio impide mayor detalle.

Meses después de la reforma constitucional se publicó la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, ordenamiento adjetivo que por primera vez aportó las normas procesales aplicables para la ventilación de las controversias constitucionales.

El procedimiento que prevé este ordenamiento, en cuanto tal, no merece mayor comentario pues contiene normas similares a las de cualquier juicio y además muchas similitudes con el juicio de amparo. Se regula lo relativo a procedencia y sobreseimiento, suspensión, instrucción, recursos, sentencias y ejecución de las mismas.

Vale la pena detenerse un poco en tres aspectos característicos de este procedimiento: (1) la posibilidad de la suspensión del acto impugnado, (2) la suplencia que opera en esta materia, y (3) la posibilidad de aplazar los juicios de amparo relacionados. En los primeros dos puntos la tramitación de la controversia adquiere rasgos del juicio de amparo.

En cuanto a la suspensión debe precisarse que ésta sólo procede en aquellos casos en que lo impugnado sea actos y no disposiciones generales, y básicamente se regula en términos de los artículos 14 y 15 de la Ley reglamentaria en comento.

Respecto a la suplencia, ésta opera en términos sumamente amplios, pues admite tanto lo que conocemos como la suplencia del error como la suplencia de la queja deficiente; incluso se permite la posibilidad de que la Corte resuelva la cuestión efectivamente planteada, aun cuando los planteamientos se hayan hecho de manera defectuosa.

Para finalizar lo concerniente a la controversia constitucional, es importante destacar que la ley reglamentaria otorga facultades a la Suprema Corte para acordar el aplazamiento de los juicios de amparo radicados en ella cuando las normas impugnadas en unos y otros sean las mismas, aplazamiento que durará en tanto se resuelva la controversia constitucional.

En lo personal, consideramos acertado el sentido de esta disposición, pues evita sentencias contradictorias y sienta las bases para uniformar criterios, elemento que en última instancia proporciona certeza y seguridad jurídica.

Ahora pasemos a la fracción II del artículo 105 constitucional, dedicado a regular la acción de la inconstitucionalidad. En los términos del decreto de reformas de 1994 dicha fracción disponía, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación competente para conocer:

- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

La acción de inconstitucionalidad es producto auténtico de la reforma judicial de 1994. A diferencia de la controversia constitucional que, como ya se vio, sólo se modificó en 1994; en cambio, la acción de inconstitucionalidad fue introducida con motivo de dicha reforma. En nuestro régimen constitucional ni siquiera existía otra figura que hiciera las veces de lo que conocemos como la acción de inconstitucionalidad.

Sin embargo, tampoco es creación mexicana, pues en nuestro país básicamente se ha tomado este modelo de los sistemas europeos de control de constitucionalidad. La gran mayoría de ellos prevé algún procedimiento similar, unos con el mismo nombre y otros bajo denominaciones distintas, pero siempre con el mismo objetivo: declarar la inconstitucionalidad de nuevas leyes.

Esta acción, como su nombre permite advertir, es un medio de control constitucional que persigue la regularidad constitucional de las normas generales, nótese, no de los actos. A través de ella se permite el planteamiento de la inconstitucionalidad de una norma y la posibilidad de obtener una declaratoria de invalidez con efectos generales.

La posibilidad de una declaración *erga omnes* de la inconstitucionalidad de la ley impugnada es lo que ha llevado a un sector del foro a pensar que la creación de la acción de inconstitucionalidad

obedeció a una respuesta del Legislativo, de los incesantes reclamos por terminar con la llamada fórmula Otero o el principio de relatividad que impera en el amparo contra leyes. No obstante, creemos que la creación de la acción de inconstitucionalidad obedece a fines que rebasan esos reclamos y que más bien trastocan el juego de los intereses políticos que conviven en el sistema democrático al que parece acercarse nuestro régimen.

Así para una mejor comprensión de esta acción, es adecuada una breve disertación sobre algunos de sus aspectos característicos: objeto, partes legitimadas, aspectos especiales de su tramitación y cualidades específicas de las sentencias dictadas en ella.

El objeto de la acción es claro: declarar la inconstitucionalidad de nuevas normas, declaratoria que, en su caso, lleva a la invalidación de la misma. La norma cuya inconstitucionalidad se impugna, se examina a la luz de lo dispuesto por la Constitución General para determinar si aquélla la contraría o no. En caso de que la Suprema Corte llegue a la convicción de que no es contraria a la Constitución, se confirma su validez; en caso de que llegue a la convicción de que sí es contraria a lo dispuesto en la norma fundamental, se declara la invalidez.

La Suprema Corte de Justicia actúa como juzgador constitucional de ahí que se diga tanto en los documentos del proceso legislativo de la reforma judicial como en el foro y la propia Corte que tratándose de su competencia en acciones de inconstitucionalidad, ésta actúa como un auténtico tribunal constitucional. Sobre todo porque en los países europeos, cuyo modelo se adoptó en lo que atañe a la acción de inconstitucionalidad, la resolución de éstas se encuentran típicamente atribuida a los tribunales constitucionales que ha creado ex profeso.

Incluso, como, desde una perspectiva teórica, no hay controversia, algunos autores han visto en este tipo de jurisdicciones más que una verdadera actividad jurisdiccional y más que un verdadero juicio respecto a un objeto (en este caso, una norma), la actividad de un legislador negativo. El

Congreso actúa como legislador positivo, como creador de normas; la Corte lo hace como invalidador de ellas, como legislador negativo. Al parecer, esta teoría contiene algo de verdad.

¿Por qué se afirma que sólo pueden impugnarse nuevas normas? Porque la acción sólo procede respecto a normas de reciente aprobación por el Congreso de la Unión, pues el plazo fatal para su impugnación son treinta días contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. De ahí que todas aquellas que se expidieron antes de la existencia de esta acción, quedan excluidas de su ámbito de invalidación y ésta sólo procederá, consecuentemente, en contra de leyes que se expidan de 1995 a la fecha.

Debe resaltarse adicionalmente que sólo procede en los casos de: "normas generales". Sólo normas generales, en sentido material y formal, pueden impugnarse en esta acción: normas jurídicas aprobadas por un órgano legislativo (formalmente legislativas) y que tengan como características ser generales, abstractas e intemporales (materialmente legislativas), características que también comparten las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales signados por México.

A diferencia de lo que sucede en las controversias constitucionales, en las cuales se puede impugnar todo tipo de disposiciones, sean o no leyes, técnicamente hablando, en la acción de inconstitucionalidad sólo puede impugnarse la validez constitucional de normas, material y formalmente legislativas.

¿Qué clase de examen constitucional hace la Corte? Puesto que en acción de inconstitucionalidad sólo pueden impugnarse leyes, formal y materialmente hablando, y las leyes impugnables provienen de órganos legislativos, que por su propia naturaleza y composición partidista son órganos políticos en lo esencial, es necesario tener presente que en la confección de las mismas tienen injerencia motivos de toda índole: políticos (valga la repetición), económicos, culturales, sociológicos, internacionales, etc.

El examen que realiza la Suprema Corte de la ley impugnada no puede considerar esos factores, pues el único elemento al que podrá apelar para decretar la validez o invalidez de la ley es la propia Constitución. De ahí que pueda darse el caso de que haya leyes cuya constitucionalidad ha sido plenamente reconocida y que, no obstante, en lo político o en lo económico sean incómodas o indeseables para la comunidad.

Aquí es imprescindible otra salvedad. En los términos referidos y citados de la fracción II del artículo 105 constitucional, hay disposición expresa en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad no procede tratándose de leyes electorales. Verdadero, pero en su momento. Debe aclararse que en 1996 e inmerso en el marco de la reforma que en materia electoral se modificó la fracción II para suprimir esa exclusión y regular los supuestos de procedencia de la acción de inconstitucionalidad en esta materia, tema que se aborda más adelante.

Sin embargo, los nobles propósitos de la acción de inconstitucionalidad no están al alcance de todos, porque no cualquiera está legitimado para presentar una demanda de este tipo. En los términos que en 1994 se creó la acción de inconstitucionalidad, sólo están legitimados activamente: 1) las minorías parlamentarias que representen el 33% del órgano legislativo productor de la norma impugnada, y sólo respecto a las leyes que cada uno de ellos expidiera, y 2) el Procurador General de la República, en interés de la constitucionalidad del régimen jurídico.

En consecuencia, el 33% de la Cámara de Diputados pueden impugnar leyes que expida el Congreso de la Unión (al que pertenece dicha Cámara); el 33% del Senado respecto a las leyes que expida el Congreso de la Unión (al que también pertenece) y en contra de los tratados internacionales avalados por México; el 33% de los órganos legislativos estatales, respecto a leyes expedidas por ellos mismos, el 33% de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respecto a leyes promulgadas por dicho órgano.

Por otra parte, el Procurador General de la República está legitimado para presentar demanda de inconstitucionalidad respecto a cualquier ley impugnada: tratados internacionales, leyes del Congreso de la Unión, leyes estatales y leyes del Distrito Federal.

La tramitación de la acción de inconstitucionalidad resulta más o menos sencilla, pues más que una real contienda entre partes el examen de constitucionalidad que se realiza es abstracto, casi teórico, al margen de cualquier agravio que la ley impugnada cause o no a la actora. Para la tramitación, son aplicables las reglas de la controversia constitucional, salvo en aquellos puntos en los que se establezcan reglas especiales. (Para aclarar este punto véase el artículo 59 de la ley reglamentaria).

Entre las principales diferencias en la tramitación de la acción de inconstitucionalidad con relación a la controversia constitucional está la suspensión. Mientras que en la controversia constitucional se admite en algunos casos la suspensión del acto impugnado, en la acción de inconstitucionalidad la suspensión de la aplicación de la norma impugnada no es procedente, por tanto, la ley rige en tanto no se declare inconstitucional.

Por otra parte, destaca algo de fundamental importancia: también en la acción de inconstitucionalidad opera la suplencia del error y la suplencia de la queja deficiente en términos amplios, casi en los mismos en los que opera en la controversia constitucional. Esto con la salvedad de las leyes electorales, como se comentará más adelante.

En lo que concierne a las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, destaca, como ya se mencionó, la generalidad de los efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad, lo que se logra siempre que la resolución haya sido votada por una mayoría calificada de ocho votos. De no obtenerse esta votación mínima, la ley impugnada seguirá considerándose de conformidad con la Constitución.

Sin embargo, respecto a los efectos temporales de las sentencias, debe hacerse la excepción de que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte tiene amplias facultades para determinar el cuándo y el cómo de sus efectos; claro está que sólo podrán ser retroactivos en materia penal. Lo anterior, tiene sustento en el artículo 73 en relación con el artículo 45 de la ley reglamentaria.

Por último, estimamos que la disposición citada con motivo de la controversia constitucional respecto a la facultad de la Corte para aplazar los juicios de amparo en ella radicados hasta en tanto se resolviera la controversia, también resulta aplicable tratándose de la acción de inconstitucionalidad, básicamente porque ambos se impugnan normas, y porque la facultad referida, aunque trata de controversias constitucionales, es procedente cuando la materia impugnada es una norma y no un acto.

Lo anterior sirve de fundamento para hacer una breve comparación entre el amparo contra leyes y la acción de inconstitucionalidad. Entre ellos hay gran similitud, pues permiten el planteamiento de la inconstitucionalidad de una ley, pero también difieren en muchos aspectos, sobre todo:

- a) En la legitimación del promovente, pues mientras la acción de inconstitucionalidad pueden demandarla una minoría parlamentaria o el Procurador General de la República, el amparo sólo pueden promoverlo los gobernados.
- b) En cuanto a los presupuestos procesales de estas acciones, en el amparo debe existir un agravio en la esfera jurídica de la parte quejosa, pues recuérdese que, por disposición constitucional, el amparo sólo es procedente a instancia de parte agraviada, mientras que la acción de inconstitucionalidad, al ser un medio abstracto de control constitucional, no exige que la parte actora resulte agraviada por la ley que impugna, sino simplemente que la considere inconstitucional al margen de que ello afecte o no su esfera jurídica.

- c) En los efectos de las sentencias, en el amparo rige el principio de la relatividad de las mismas, mientras que en la acción de inconstitucionalidad existe la posibilidad de que la ley impugnada se invalide con efectos generales, oponibles ante todos.

Antes de concluir el comentario acerca de la acción de inconstitucionalidad, es oportuno tratar el tema de la reforma que en 1996 tuvo este proceso constitucional. La reforma electoral de ese año no sólo trastocó lo relativo a la materia estrictamente electoral, sino que también trascendió al artículo 105 constitucional.

La fracción II, dedicada a regular las acciones de inconstitucionalidad, se reformó para eliminar la exclusión entonces vigente de la materia electoral. Como se adelantó en párrafos anteriores de este estudio, hasta esa fecha ni la controversia constitucional ni la acción de inconstitucionalidad eran procedentes en materia electoral, trátase de actos o de normas generales.

Suprimida esta limitación, el constituyente permanente otorgó competencia a la Suprema Corte para conocer de aquellas demandas en las que se planteaba la inconstitucionalidad de leyes en esta materia. No obstante, en términos acentuados, la limitación sólo se eliminó en lo que concierne a la acción de inconstitucionalidad y no para el caso de las controversias constitucionales. En estas últimas, dicha prohibición subsiste hasta la fecha.

Esta reforma otorgó legitimación activa a los partidos políticos nacionales para que, a través de sus dirigencias, comparecieran como actores en la acción de inconstitucionalidad, aunque sólo para demandar la inconstitucionalidad de las leyes electorales, y no de cualquier otra norma. En el caso de los partidos políticos nacionales, éstos podrán demandar la inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales, y los partidos políticos estatales sólo podrán hacerlo respecto a leyes de su propio estado.

Más aún, puede agregarse que no sólo los partidos políticos gozan de legitimación para impugnar las leyes en materia electoral, pues el resto de los legitimados para accionar (minorías parlamentarias y el procurador) no tienen limitante alguna, de tal suerte que pueden impugnar las leyes electorales que estimen inconstitucionales, siempre que cumplan con las demás exigencias procedimentales para tal efecto, criterio que la Corte ha sostenido en jurisprudencia definida.

Para hacer efectiva la garantía de constitucionalidad de las leyes electorales que esta reforma contenía, se adicionó la obligación de que las leyes electorales se publicaran en un lapso mínimo de noventa días previos al proceso electoral en el que se aplicarían, justo para que hubiera tiempo suficiente para impugnar la inconstitucionalidad de las mismas y obtener un fallo respecto a dicho planteamiento, consignándose también la prohibición de reformarlas durante dicho proceso electoral.

La tramitación de las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales varía muy poco respecto a las reglas generales de la acción de inconstitucionalidad. Entre las diferencias, está la de que los plazos son más cortos que de ordinario. Otra variante es que en la materia electoral la acción de inconstitucionalidad se torna de estricto derecho, pues no opera la suplencia de la queja deficiente, ya que la Suprema Corte sólo puede analizar la inconstitucionalidad de la ley electoral impugnada a la luz de los conceptos de invalidez que esgrima la parte actora.

En conclusión, la reforma judicial de 1994, y la posterior de 1996 modificaron de manera profunda la competencia de la Suprema Corte. Por supuesto, el artículo 105, no es el único que atribuye competencias a nuestro más alto tribunal, pero en la actualidad sí es uno de los más importantes.

Este artículo otorga competencia a la Corte para resolver dos tipos de procesos que constituyen mecanismos bastante socorridos para mantener la regularidad constitucional de leyes y actos. La Corte, al conocerlos, actúa no como un supremo tribunal de justicia, sino como un tribunal constitucional, al que, consideramos aspira ser.

En los documentos del proceso legislativo de las últimas reformas al artículo 105, esto es, iniciativas, dictámenes debates, etc., el legislador se refirió con amplitud a la Corte como “tribunal constitucional”. La propia Corte, en sus resoluciones, de manera frecuente utiliza esta expresión y habla de su carácter de “tribunal constitucional”, de sus atribuciones y, de su actuación como tal.

Pese a las imprecisiones o poca ortodoxia que quizá hay en estas afirmaciones, es cierto que las funciones que desempeña la Corte cuando resuelve una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad, sí corresponden a un ejercicio de jurisdicción constitucional. Resultaría muy difícil sostener lo contrario.

En atención a esta nueva jurisdicción a cargo de nuestro más alto tribunal es posible afirmar que el renovado artículo 105 constitucional ha modificado la naturaleza intrínseca de la Suprema Corte de Justicia. Hasta antes de 1994, y aún con la existencia de una precaria acción de controversia constitucional, la Suprema Corte de Justicia era, en derecho y en los hechos, un supremo tribunal de justicia.

Si bien ya se había venido despojando de sus competencias en materia de legalidad y conservó aquellas en materia de constitucionalidad, la Corte fungía de modo, principal, como la máxima autoridad jurisdiccional del Poder Judicial Federal. Su ámbito de competencia jurisdiccional así lo indicaba.

En el presente, la Corte en algunos casos funciona como tribunal constitucional y en otros como máximo tribunal de legalidad. Las funciones que le asigna el artículo 105 constitucional han modificado su esencia para otorgarle esta doble caracterización. En consecuencia, esto modifica las relaciones de este poder federal con los demás.

Las relaciones entre los poderes públicos, federales o estatales, ya no podrán ser iguales a partir del renovado artículo 105. Con las reformas a la fracción I, dedicada a regular las controversias

constitucionales, en particular lo relativo a la nueva legitimación que adquieren para acudir a ésta los municipios y los órganos de gobierno del Distrito Federal, las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno adquieren una nueva fisonomía.

Los municipios tienen una instancia a la cual acudir cuando estiman que un acto o disposición que les afecta es contrario a la Constitución. Igual sucede respecto al propio Distrito Federal y cualesquiera de sus órganos. De estimarlo así, tendrán expedita la acción de controversia constitucional. Por supuesto, los demás poderes o instancias legitimadas tienen esta posibilidad, pero se aluden a estos dos por ser lo novedoso en la controversia constitucional redefinida.

La controversia constitucional asigna a la Corte el papel de custodio de la observancia y vigencia del pacto federal, y en esa medida es un custodio estricto respecto de cada nivel de gobierno y entre las propias instancias de un mismo nivel de éste y del régimen de competencia que nuestra Constitución asigna a cada uno de ellos.

Esta posibilidad de cuestionar jurisdiccionalmente la constitucionalidad de actos y disposiciones adquiere, todavía más importancia entre mayor es la pluralización del sistema político. Cada día es más frecuente encontrar que la composición e integración de nuestros diferentes niveles de gobierno es plural, tanto en lo ideológico como en lo político. Con seguridad estas diferencias tienen repercusiones en el desarrollo de la vida institucional. La posibilidad de que surjan conflictos de intereses es cada vez mayor y a mayor litigiosidad mayores cauces para resolverlos. La controversia constitucional proporciona con justeza, una alternativa jurisdiccional a esta problemática que encierra el ejercicio del poder público.

La Corte deja de ser un tribunal liso y llano para convertirse en una instancia que representa y vivifica la garantía de que las esferas de competencia de la Federación, de las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, se respetarán y que todo acto o ley que les afecta se apegue al pacto federal.

El artículo 105 constitucional no sólo ha tenido impacto en el ámbito del poder, también ha modificado la percepción de la comunidad nacional del propio Poder Judicial Federal, en especial a la Suprema Corte de Justicia.

Hace tiempo, el quehacer de la Corte sólo interesaba a los propios tribunales, a la comunidad de litigantes y a algunos estudiosos. Los asuntos que conocía no tenían mayor interés o trascendencia que el de los justiciables ahí involucrados y el de los juzgadores que estaban atentos a la producción de criterios. Lo que la Corte fallaba no tenía por qué interesar a nadie más, pues, a nadie más afectaba, y menos aún sus fallos podrían generar alguna expectativa entre los demás poderes públicos.

Ahora, las instancias federales, los gobiernos y los poderes estatales, los municipios y un amplio sector de la academia y el foro, están muy interesados en los fallos de la Corte. Se ha despertado la expectativa, se ha recreado el interés. Lo que la Corte resuelve, ahora no sólo afecta a las partes del conflicto, también afecta a la generalidad de los integrantes de la comunidad.

Sin embargo, lo antes referido respecto de la controversia constitucional y su impacto en las relaciones entre poderes no sólo ocurre entre los poderes públicos en sentido estricto; el artículo 105 constitucional no sólo modificó las relaciones entre los poderes públicos con motivo de la renovación de la controversia constitucional, lo mismo puede decirse acerca de las minorías parlamentarias y de los partidos políticos, que aunque por sí, no son detentadores del poder público, no es posible negar el poder político que representan.

Con la creación de la acción de inconstitucionalidad, éstos requieren una nueva fuerza frente a los intereses políticos que les son contrarios. La acción de inconstitucionalidad permite la neutralización de los efectos nocivos a que puede conducir el "mayoriteo" partidista que se efectúa en los órganos legislativos colegiados, al otorgarles acción para impugnar leyes ante la Suprema Corte. Ahora ni las minorías parlamentarias, ni los partidos políticos están condenados a tolerar las

inconstitucionales decisiones de los órganos legislativos compuestos por intereses ajenos a los suyos.

El artículo 105 constitucional permite a la Corte resolver controversias entre órganos políticos, pero sin tomar en consideración el factor político que subyace en la disputa; también le permite intervenir en forma directa en el desarrollo democrático en el que estamos inmersos. Para los actores de estos escenarios, la Corte se ha erigido en el gran árbitro imparcial y objetivo, capaz de resolver, conforme a derecho, las controversias que se suscitan entre ellos. Como árbitro, la Corte tiene relevancia en las relaciones entre poderes y se manifiesta como el poder cuya actuación sólo emana en interés de la Constitución.

En el sistema de pesos y contrapesos que se procura impere en un sistema de división del poder público como el nuestro, el renovado artículo 105 adiciona para el Poder Judicial una cuenta más en la balanza para equilibrar el ejercicio del poder.

Por ello, coincidimos con Héctor Fix-Fierro cuando señala que la reforma judicial de 1994 es, ante todo, una reforma política que tuvo por objetivo principal el fortalecimiento del Poder Judicial Federal, dándole mayor peso político e institucional y otorga mayor efectividad y alcance a la función de la Suprema Corte como intérprete y garante último de la Constitución.

El renovado artículo 105 constitucional se ha convertido no sólo en la fuente de la jurisdicción constitucional más relevante que ejerce en el presente la Suprema Corte, lo que sin duda se traduce en un Poder Judicial más vigoroso, sino también, por su propio contenido procesal, lo coloca como estabilizador por excelencia del ejercicio del poder público en nuestro sistema.

Sin duda, la Corte ha sido depositaria de una enorme confianza por parte del constituyente permanente. Y tenemos plena confianza en que sabrá sacar adelante tan importante cometido.

## La Facultad de Investigación

El más desconocido de los medios de control constitucional y que es atribución de la Suprema Corte de Justicia es la Facultad de Investigación, contenida en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución, que como menciona Mario Melgar Adalid, artículo que contiene las normas que regulan la selección y designación de quienes imparten la Justicia Federal.<sup>82</sup>

Dichos párrafos textualmente establecen.

*Art. 97... "La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.*

*La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes."*

De la lectura de la norma se desprenden tres tipos de facultades de investigación; la primera relativa a violaciones graves de alguna garantía individual, la segunda de carecer interna y en cooperación con el Consejo de la Judicatura Federal, solicita que se averigüe la conducta de algún

---

<sup>82</sup> Melgar Adalid, Mario, "Comentarios al Art. 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 18ª Edición, Porrúa- UNAM, México, 2004, p. 28.

juez o magistrado federal y finalmente la tercera facultad relativa a la materia electoral, pero relativa al voto público y sólo cuando el proceso pudiera poner en duda el proceso la elección de alguno de los Poderes de la Unión.

Así, el concepto de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la de un medio de control de constitucionalidad, establecido como defensa excepcional de las garantías individuales de los gobernados, así como de la voluntad soberana de la ciudadanía, expresada a través del voto público.<sup>83</sup>

Aunque se trata de una facultad ejercida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es una atribución de tipo jurisdiccional sino sólo investigadora; es decir, la Corte no actúa como tribunal ni emite una sentencia, ya que, en este supuesto, carece de facultad decisoria, así como de atribuciones de coerción o ejecución.<sup>84</sup> Lo anterior, desvirtúa el trabajo realizado precisamente por esa falta de coercitividad, quedando sólo al nivel de recomendaciones, y que como cita Mario Melgar esto no debe ser el sentido que deben tener las resoluciones del más alto tribunal.<sup>85</sup>

El ejercicio de esta facultad puede ser determinada de oficio por la propia Suprema Corte, o bien, solicitada por el Presidente de la República, alguna de las Cámaras de Congreso de la Unión o los gobernadores de los estados. Sin embargo, tratándose de la violación del voto público sólo puede ser practicado de oficio por la Suprema Corte. Este ejercicio no es obligatorio sino discrecional, aun cuando exista petición de parte legítima.

Una vez hecha la investigación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe enviar los resultados de ella a las autoridades competentes. Entre las autoridades que pudieran resultar competentes para conocer los resultados tenemos: la Cámara de Diputados del Congreso de la

---

<sup>83</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*La Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -Los casos de León y Aguas Blancas*", Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª Reimp., de la 2ª Edición, México, 2004, p. 15.

<sup>84</sup> Ídem, p. 17

<sup>85</sup> Melgar Adalid Mario, op. cit. p. 32.

Unión y la de los Estados, los Ministerios Públicos Federales y Locales, así como las autoridades electorales Federales y Locales.

Además, la Suprema Corte tendría la obligación de comunicar los resultados al Presidente de la República, a la respectiva Cámara del Congreso de la Unión, o bien, al Gobernador del Estado, siempre y cuando alguno de estos hubiera solicitado el ejercicio de la facultad.<sup>86</sup>

## **El amparo**

Este medio de control constitucional, como ya quedó asentado en la revisión histórica de los medios de control, es por antonomasia el mejor exponente de la defensa de la constitución, pero a diferencia de las instituciones anteriormente analizadas, ésta tiene como finalidad la protección de las garantías consagradas en la Norma Suprema a los individuos frente a los actos de poder del Estado.

La procedencia genérica de esta figura jurídica tiene su fundamento legal en la fracción I del artículo 103 que textualmente dice.

**Artículo 103.** Los Tribunales Federales resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;

El artículo 107 de nuestra Norma Suprema establece que todas las controversias que se refiere se sujetarán a los procedimientos y formas jurídicas que establezca la Ley, es decir la Ley de Amparo, Ley que estará de acuerdo a las bases que establece el propio artículo 107.

---

<sup>86</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, op. cit. p. 30

Es importante señalar, como lo expresa Felipe Tena, el juicio de amparo no sólo protege la inconstitucionalidad de los actos de autoridad, es decir tienen la función de control constitucional, sino que es un medio de legalidad, esto es violaciones a las leyes o procedimientos, pero que no constituyen una violación a la Ley Suprema.<sup>87</sup>

Las ideas capitales sobre las que se erige el juicio de amparo, expresadas en la fórmula Otero y que todavía sobreviven en la Constitución son tres: 1ª. La instancia se sigue por petición de parte agraviada por el acto inconstitucional; 2ª. Esa parte agraviada tiene que ser un individuo particular; y 3ª. La sentencia se limitará a resolver el caso concreto, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o el acto que motivare la queja.

Por estos principios, menciona Tena Ramírez que más que un sistema de defensa constitucional se trata de un sistema de defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución.<sup>88</sup>

Derivado de lo anterior, Tena Ramírez concluye que el auténtico control constitucional es aquel que tiene por objeto mantener los poderes dentro de sus competencias respectivas, impidiendo sus interferencias recíprocas.<sup>89</sup>

#### **1.14. La inconstitucionalidad por omisión.**

Advierte Ferrajoli sobre la convergencia de dos principios que, con las pertinentes adaptaciones de acuerdo con los diversos derechos de que se trate, se encuentran dotados de un alcance garantista de carácter general. En primer término, *el principio de legalidad*, sosteniendo al respecto, que para que las prestaciones que satisfacen los derechos sociales sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas al arbitrio administrativo, es necesario que legislativamente se

---

<sup>87</sup> Tena Ramírez Felipe, "*Derecho Constitucional Mexicano*", 36ª Edición, Porrúa, México, 2004, p. 501.

<sup>88</sup> Ídem, p. 512.

<sup>89</sup> Ídem, p. 512.

prevean en forma unívoca sus presupuestos vinculantes y se identifiquen con claridad sus órganos y procedimientos.<sup>90</sup> Por su parte, el que entiende como segundo principio garantista de carácter general es el de *jurisdiccionalidad*. Sobre el particular, y en orden a que las lesiones de los derechos fundamentales sean sancionadas y eliminadas, estima necesario que éstos sean todos justiciables, es decir, accionables en juicio frente a los sujetos responsables de su violación, sea por *comisión* o por *omisión*. Apunta que semejante garantía, establecida en vía de principio por el artículo 24 de la Constitución italiana, debería tener por campo privilegiado no el derecho penal, sino el derecho privado y el derecho administrativo y exigiría una reforma de los modelos tradicionales de legalidad civil y administrativa idónea para transformar en *derechos perfectos aquellos que actualmente son sólo concesiones, expectativas, intereses legítimos*.<sup>91</sup>

Con toda nitidez agrega el citado profesor italiano que, para transformar a estos últimos en derechos perfectos, sería necesario que las leyes<sup>92</sup> no sólo establecieran contenidos y presupuestos de cada derecho social, sino que identificasen también a los sujetos de derecho público investidos de las correlativas obligaciones funcionales, en cuyo contexto, *toda omisión o violación de tales obligaciones, al comportar la lesión no ya de meros deberes o a la sumo de intereses legítimos sino directamente de derechos subjetivos, diera lugar a una acción judicial de posible ejercicio por el ciudadano perjudicado*.

Concluye que, junto a la *participación política* en las actividades de gobierno sobre las cuestiones reservadas a la mayoría, se desarrolle una no menos importante y generalizada *participación*

---

<sup>90</sup> Añade que para algunos derechos sociales, como el derecho a la subsistencia, la cuestión es relativamente simple, dado que basta la previsión legal de subsidios o salarios mínimos para todas las personas que no cuenten con los mínimos vitales y la atribución a éstas de un derecho de crédito correlativo. Considera que son menos simple, más igualmente practicables, las garantías legales de los derechos a la educación y a la salud. Por el contrario, juzga que, para otros derechos –como el derecho al trabajo a la vivienda–, es mucho más difícil una legislación social, aunque sólo sea por el carácter irrealizable de su satisfacción igual, ni siquiera mínima, Ferrajoli, Luigi, "*Derecho y razón (teoría del garantismo penal)*", 2ª Edición, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, et. al. Madrid, Trotta, 1997, p. 917.

<sup>91</sup> Ídem.

<sup>92</sup> Ídem. Ciñe su ejemplo a las leyes en materia de servicios públicos.

*judicial* de los ciudadanos en la tutela y la satisfacción de sus derechos como instrumento tanto de autodefensa cuanto de control con relación a los poderes públicos.<sup>93</sup>

Por último, dado que ideológicamente la democracia puede ser concebida como un sistema de inclusiones, no de exclusiones,<sup>94</sup> y porque se comparte la idea de Scheinin de que los derechos económicos, sociales y culturales son una parte esencial del código normativo internacional de los derechos humanos,<sup>95</sup> es que debe concretarse el cambio de una *progresividad simbólica* a la *progresividad efectiva y real* de tal tipología de derechos.<sup>96</sup>

Por ello, es conveniente y necesario que se habiliten adecuadas vías procesales para cuestionar jurisdiccionalmente las recurrentes omisiones inconstitucionales que se cometen respecto de tales derechos.

Por su parte, sabido es que la Constitución puede ser vulnerada no sólo por *acción*, sino, también, por *omisión*; concretamente, en este último caso, cuando no se actúa a pesar de la expresa previsión constitucional dirigida a un deber de hacer o cuando se legisla deficientemente, esto es, plasmando una reglamentación insuficiente o discriminatoria. Ello permitiría cuestionarnos, ¿sería lícito y, sobre todo, legítimo, permitir que los órganos del poder constituido, mediante su inercia, inhiban la vigencia de la Constitución o paralicen el ejercicio de algún derecho contenido en un mandato constitucional y sujeto a desarrollo normativo ulterior? Es obvio que no, ya que la supremacía de la Constitución determina que ésta sea indisponible para aquéllos.

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, pp. 917 y 918.

<sup>94</sup> Valadés, Diego, "*Constitución y Política*", 2ª Edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 23 y 24.

<sup>95</sup> Scheinin, Martin, "*Economic and Social Rights as Legal Rights*"; Asbjorn, Eide, et. al. "*Economic, Social and Cultural Rights*". Boston, Londres, Dordrecht, 1995, cit. en Rodríguez Pinzón, Diego et. al. "*La dimensión internacional de los derechos humanos*". Washington D.C., BID-American University, 1999, p. 362.

<sup>96</sup> En sentido análogo se ha manifestado Rolando E. Gialdino, en su completo trabajo: "*Los derechos económicos, sociales y culturales. Su respeto, protección y realización en el plano internacional, regional y nacional*". *Investigaciones*, Buenos Aires, Secretaría de Investigación de Derecho Comparado, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Núm. 2, 1999, p. 394.

El ejercicio del control sobre las omisiones inconstitucionales persigue “recomponer” el imperio de la ley fundamental, cuya supremacía habría quedado momentáneamente bloqueada por la agresión negativa del órgano omitente.

En tal línea de ideas, estimamos importante la habilitación de adecuadas vías procesales para que el afectado por las omisiones inconstitucionales tenga allanado el acceso a la justicia, en orden a perseguir la descalificación de la conducta omisiva y lesiva llevada a cabo por los órganos encargados del cumplimiento positivo del mandato constitucional, pero no para que el cuerpo jurisdiccional reemplace al legislativo emitiendo decisiones de carácter genérico, sino para dar solución a un caso concreto en el que el órgano legislativo omite actuar conforme al mandato constitucional, produciéndole a partir de tal desidia, un perjuicio acreditable en detrimento del peticionante, o lo hace de tal modo que produce una significativa discriminación normativa.

En otro orden de ideas, Fernández Segado apunta que para la determinación de la existencia de la omisión inconstitucional, los extremos a ponderar serán la trascendencia de la mediación legislativa conectada con el elemento **temporal**, parámetros ambos decisivos para precisar la razonabilidad del tiempo por el que se prolonga la inacción legislativa. Aprecia que de ese modo es como puede entender que la mera no realización normativa de un mandato constitucional abstracto engendra simplemente un “incumplimiento de las exigencias constitucionales”.<sup>97</sup>

### **El concepto de inconstitucionalidad por omisión.**

¿Cuándo una omisión legislativa puede ser calificada como inconstitucional? Sin olvidar los trabajos clásicos de Wesel en Alemania y de Mortati en Italia, debemos reconocer que ha sido la doctrina portuguesa la que principalmente se ha ocupado de esta cuestión. Así, Gomes Canhotillo ha

---

<sup>97</sup> Fernández Segado, Francisco, “*Los nuevos retos del Estado social para la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales*” (conclusión), Revista El derecho. Buenos Aires, 25 de julio de 1994, p. 4.

definido la omisión legislativa inconstitucional como el incumplimiento de mandatos constitucionales permanentes y concretos.<sup>98</sup> De esa definición el autor extrae los siguientes elementos:

- a) Se trata, en primer lugar, de no reducir la omisión legislativa inconstitucional a un simple no hacer, a una mera abstención u omisión, sino de identificar una exigencia constitucional de acción. No basta un simple deber general de legislar para fundamentar una omisión inconstitucional. En sentido jurídico-constitucional, "omisión" significa no hacer aquello a lo que "de forma concreta", se estaba constitucionalmente obligado.
- b) En segundo lugar -y siguiendo la exposición de Gomes Canhotillo- en cuanto que las omisiones legislativas inconstitucionales derivan del incumplimiento de mandatos constitucionales legislativos, esto es, de mandatos constitucionales concretos que vinculan al legislador a la adopción de medidas legislativas de concreción constitucional, han de separarse de aquellas otras omisiones de mandatos constitucionales abstractos, o lo que es igual, de mandatos que contienen deberes de legislación abstractos.
- c) En tercer lugar, existe también omisión legislativa, a los efectos que nos ocupan, cuando la Constitución consagra normas sin suficiente densidad para que se conviertan en exigibles por sí mismas, reenviando implícitamente al legislador la tarea de darles operatividad práctica.
- d) Por último, puede hablarse también de omisión inconstitucional cuando el legislador incumple lo que Gomes Canhotillo denomina las "órdenes de legislar",<sup>99</sup> esto es, aquellos mandatos al legislador que se traducen en una exigencia de legislar única, o lo que es lo mismo, concreta, no permanente, a cuyo través, por lo general, se ordena normativamente una institución.

---

<sup>98</sup> Gómez Canhotillo, J.J., "*Direito constitucional*", 6ª Edición, Coimbra, Almedina, 1993, pp. 1089 y ss.

<sup>99</sup> Gómez Canhotillo, J.J., "*Direito constitucional e teoria da Constitucao*", 3ª Edición, Coimbra, Almedina, 1999, p.1090

Complementando las anteriores consideraciones, podrá apreciarse también la omisión cuando, aun existiendo la norma legislativa, sus carencias fueran tales que la convierten en inútil en relación con el mandato constitucional.

Por otro lado conviene subrayar que existen dos tipos de omisiones legislativas: las absolutas y las relativas.<sup>100</sup> Las primeras se producen cuando falta cualquier tipo de norma aplicativa del precepto constitucional mientras que las segundas derivan de una actuación parcial del legislador que regula sólo algunas relaciones y no otras análogas, con la consiguiente lesión del principio de igualdad. Esta distinción es importante a la hora de ver las soluciones jurisprudenciales a este tipo de problemas.

En la doctrina española es obligado referirse a las obras, relativamente recientes, de los profesores Villaverde Menéndez y Fernández Rodríguez.<sup>101</sup> El primero ha construido su teoría sobre la distinción entre el mero silencio del legislador y la omisión inconstitucional.

*El silencio del legislador sólo se transforma en una omisión contraria a la Constitución... si el legislador con su silencio desplaza al pueblo soberano y se transforma en poder constituyente, es decir, si con su silencio altera el contenido normativo de la Constitución. Y esa transformación sólo tiene lugar cuando la norma constitucional, es decir, la voluntad*

---

<sup>100</sup> La distinción es de Wesel y puede consultarse en Mortati, C., "Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore", en Mortati, C., *Problemi di Diritto Pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana (Racolta di scritti)*, Milán, Giuffrè Editore, Vol. III, 1972, pp. 923 y ss.

<sup>101</sup> A primera vista resulta sorprendente que una problemática que conecta directamente con el principio jurídico fundamental del Estado constitucional, a saber, la supremacía de la Constitución haya recibido tan poca atención por la doctrina. En Europa el cuestionamiento sobre el tema inicia con los estudios de Luis Aguiar de Luque, con la publicación "El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión", *Revista de Derecho Político*, Núm. 24, 1987 y de María de los Ángeles Ahumada Ruiz, "El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 8, 1991, constituían prácticamente las únicas aportaciones de la doctrina española sobre esta cuestión. Siendo hasta 1997 cuando aparece la primera monografía sobre el instituto de "La inconstitucionalidad por omisión", Madrid, Mc Graw-Hill, 1997, del profesor Ignacio Villaverde Menéndez de la Universidad de Oviedo. Más recientemente se publicó la segunda por el profesor de la Universidad de Santiago de Compostela, Fernández Rodríguez, José Julio, "La inconstitucionalidad por omisión: teoría general; derecho comparado: el caso español", Madrid, Civitas, 1998.

*normativa del pueblo soberano, ha decidido que determinada realidad se configure jurídicamente de cierta forma y el legislador con su silencio crea situaciones contrarias a lo querido por el soberano. Si se dan todas estas circunstancias el silencio del legislador se convierte en una omisión inconstitucional, que puede desembocar en una declaración de inconstitucionalidad por omisión.*<sup>102</sup>

Por su parte Fernández Rodríguez define así el concepto de inconstitucionalidad por omisión como: "falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación". Fácilmente se advierte que la indeterminación del factor temporal es el elemento más problemático del concepto pero no parece que pueda dejar de serlo.

### **Análisis de las experiencias en el derecho comparado**

La Constitución de la Ex República Federativa de Yugoslavia, del 21 de febrero de 1974. En su artículo 377 establecía:

*"Si el Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia constatare que un órgano competente no hubiera dictado las normas necesarias para la ejecución de las disposiciones de esta Constitución, de las leyes federales y de otras prescripciones y actos generales federales, estando obligado a dictarlas, dará conocimiento de ello a la Asamblea de la República Socialista Federativa de Yugoslavia."*

---

<sup>102</sup> Villaverde Menéndez, Ignacio, "*La inconstitucionalidad por omisión*", Madrid, Mc Graw Hill, 1997, p.3. Esta obra se caracteriza por su rechazo a las llamadas "tesis obligacionistas", es decir, su negativa a admitir que el legislador esté obligado en determinados casos a actuar: "Para que la supremacía constitucional permanezca inalterada por una omisión inconstitucional no es necesario imponerle al legislador la obligación de legislar o sustituir al legislador en el ejercicio de la función legislativa. La supremacía constitucional, queda garantizada con la negación de todo efecto jurídico a la omisión inconstitucional. La sanción a la omisión constitucional no debe consistir en una compulsión a legislar, ni siquiera a hacer responsable al legislador de sus silencios, basta con anular la norma implícita en el silencio legislativo".

En el caso de Portugal se establece la previsión constitucional. De esta manera la Constitución portuguesa, promulgada el 2 de abril de 1976, institucionalizó la figura de la inconstitucionalidad por omisión,<sup>103</sup> manteniéndola y adecuándola en la primera revisión de la ley fundamental, operada en 1982; además, la norma sólo ha sufrido una leve modificación vehiculada por la reforma producida en 1989.

En definitiva, el artículo constitucional 283 que rige actualmente la cuestión, dispone que:

1. *A requerimiento del Presidente de la República, del defensor del pueblo o, con fundamento en una violación de los derechos de las regiones autónomas o de los presidentes de las asambleas legislativa regionales, el Tribunal Constitucional aprecia y verifica el incumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer efectivas las normas constitucionales.*
  
2. *En el supuesto de que el Tribunal Constitucional verificase la existencia de inconstitucionalidad por omisión, dará conocimiento al órgano legislativo competente.*

En el caso de Venezuela por imperio del artículo 336, apartado 7, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (publicada en la Gaceta Oficial, núm. 36.860, del 30 de diciembre de 1999), se atribuyó a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia competencia para: “ 7. Declarar la inconstitucionalidad del Poder Legislativo municipal, estatal o nacional, cuando haya dejado de dictar normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución, o las haya dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección.”

---

<sup>103</sup> Primigeniamente fue consagrada en el Art. 279, (el que por conducto de la enmienda constitucional de 1982 pasó a ser el Art. 283).

## **Otro tipo de soluciones por omisión legislativa, la jurisprudencia en: Alemania, Italia y España.**

A pesar de ser Portugal el único Estado europeo cuya Constitución recoge expresamente la figura de la inconstitucionalidad por omisión, la moderna dogmática constitucional europea partiendo del principio de que la actividad de los Tribunales Constitucionales debe ceñirse al control de las normas o actos emanados de los órganos estatales, ha desarrollado encomiables esfuerzos para habilitar mecanismos que le permitan hacer frente a aquellas ilegitimidades constitucionales que tienen su origen en la inercia de los órganos legislativos, en orden a la efectiva y necesaria concretización de los principios establecidos en la Norma Suprema.

Así, el Tribunal Constitucional alemán admite el recurso de queja constitucional contra la omisión del Legislativo, si el recurrente puede alegar, satisfactoriamente, la violación de un derecho fundamental (artículos 1º-19 de la ley fundamental) o de alguno de los derechos recogidos en los artículos 20.4, 33, 38, 101, 103 y 104 en virtud del incumplimiento de un deber constitucional de legislar. También cabe apreciar omisiones legislativas inconstitucionales en el curso de un proceso relativo a conflictos entre el Bund y los Länder,<sup>104</sup> o a conflictos entre órganos constitucionales, cuando el actor afirme que el demandado al dejar de promulgar una determinada ley violó un deber constitucional.

Evidentemente resulta imposible declarar la nulidad de una omisión legislativa, por lo que la jurisdicción constitucional debe limitarse a constatar la inconstitucionalidad. Así, el Tribunal Constitucional Federal ha desarrollado la técnica de la declaración de inconstitucionalidad sin la consecuencia de la nulidad. En tal caso, la declaración de inconstitucionalidad exige de la intervención del legislador con la finalidad de suprimir la situación de inconstitucionalidad.

---

<sup>104</sup> Bund (Orden Federal) y Länder (Estados miembros de la República).

Las consecuencias de esta construcción jurisprudencial las resume así Hans Peter Schneider:

De forma semejante a los mandatos explícitos dirigidos al legislador por la ley fundamental, el Tribunal Constitucional sólo puede, en un primer momento, emitir una ordenanza de ejecución; si el legislador continúa inactivo, puede censurar su pasividad y fijarle un plazo reglamentario, y finalmente, declarar al legislador incurso en violación constitucional... En la mayoría de los casos resueltos hasta ahora ha bastado que el Tribunal simplemente amenazase con un veredicto de violación constitucional, para activar al legislador. De ahí que no se pueda, de entrada descalificar como ineficaz en el Estado social la función de los derechos fundamentales entendidos como reglas de actuación legislativa.<sup>105</sup>

Además, en las exigencias constitucionales susceptibles de ser suplidas, la jurisprudencia constitucional alemana ha reconocido a los tribunales la facultad de, en los casos de omisión, atribuir eficacia plena a los preceptos constitucionales a través del proceso de concretización.

En Italia y España los tribunales constitucionales han tenido que recurrir también a una serie de técnicas para hacer frente al problema de las omisiones legislativas: recomendaciones al legislador, sentencias aditivas, interpretativas, manipulativas, declaración de la inconstitucionalidad parcial de una norma por vulneración del principio de igualdad y sentencias que declaran la inconstitucionalidad sin nulidad. Entre las sentencias del Tribunal Constitucional español cabría destacar, por su importancia, las que afectan a derechos fundamentales, como es la STC 15/1982, del 23 de abril sobre objeción de conciencia y las diversas recaídas en 1994 sobre la televisión por cable.

---

<sup>105</sup> Schneider, Hans Peter, "Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el estado constitucional democrático", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Núm. 7, 1979, p. 32.

De todo lo expuesto podemos concluir que la figura de la inconstitucionalidad por omisión, de una u otra forma, se va abriendo paso en Europa. Y que, aunque todavía no ha desarrollado todas sus potencialidades, cabe sostener que estas son amplias en el contexto del constitucionalismo social.

### **La regulación sobre la omisión legislativa**

Como señalamos anteriormente, el tema de la omisión legislativa resulta de reciente aparición en el ámbito legislativo y de la doctrina constitucional, su desarrollo ha venido introduciéndose poco a poco en el ámbito internacional y como analizamos también en párrafos anteriores su inclusión data de constituciones reformadas o nacientes de finales del siglo pasado.

En el caso de México estos nuevos tiempos de transición política de pluralidad representativa en las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, a las cuales haremos amplia alusión en próximos capítulos de esta investigación, trajeron a la mesa de debates entre los estudiosos del derecho el tema de la omisión legislativa.

Así hemos nutrido nuestros conocimientos sobre el mismo, a partir de las nociones del derecho comparado, logrando que en tres constituciones locales, las del Estado de Sinaloa, Tlaxcala y de Veracruz se introduzca de manera textual en su Constitución, la figura de la omisión legislativa, las cuales textualmente nos refieren:

#### **Sinaloa.**

Artículo 159. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada...

*Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso del Estado, por voto de las dos terceras partes del número total de Diputados, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por las dos terceras partes de los Ayuntamientos del Estado,*

*dentro de los quince días siguientes a la fecha en que les fueren comunicadas. El Ayuntamiento que dejare de emitir su voto dentro del plazo asignado, se computará como afirmativo. El Congreso hará el cómputo de votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. (Ref. según Decreto No. 302 de fecha 04 de enero de 1938, publicado en Periódico Oficial No. 7, de fecha 15 de enero de 1938).*

### **Tlaxcala (De las Reformas a la Constitución)**

*Artículo 120. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos.*

*Si transcurrido un mes a partir de la fecha en que hubieren recibido los Ayuntamientos el proyecto de adiciones o de reformas no contestaren, se entenderá que lo aprueban.*

### **Veracruz**

*Artículo 65. El pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes.*

*III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:*

*a) El Gobernador del Estado; o*

*b) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.*

*La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atendiere la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.*

De estos textos desprendemos que su constituyente permanente de estas entidades federativas ha previsto qué hacer para el caso en que el legislativo, no cumpla, o parcialmente cumpla o desvirtúe el contenido de un mandato constitucional.

En el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la inclusión de una disposición expresa sobre el particular se hace inminente y de pronta resolución, debido a la inactividad legislativa, fruto de los descensos que han caracterizado las dos últimas legislaturas de la Cámara de Diputados.

Así se crearía una forma de establecer directrices de cuándo y cómo debe realizarse la función legislativa, por parte de este poder y dar una solución a la inactividad.

Ejemplos varios pueden referirse sobre el particular basta con recordar que el artículo 7º de la Constitución tardó más de 30 años, para contar con una ley reglamentaria, del llamado derecho a la información.

Siguiendo a Ferrajoli, existen también asignaturas pendientes en cuanto a la substanciación procesal de algunos derechos sociales y de aquellos relativos a la denominada “cuarta generación”, de ahí la necesidad urgente de una adición a la Constitución que permita resolver tal problema.

Por ello, nos manifestamos por la adición a la Constitución de este concepto, de omisión legislativa, no sólo en el sentido de no hacer, o sea omitir dictar una ley, retardar su expedición sin causa

justificada y si no también el no hacerla adecuadamente y que por tal motivo se transgreda a un postulado de la propia Carta Magna.

## CAPÍTULO II

### MARCO JURÍDICO PARA LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES EN MÉXICO

#### 2. La función legislativa del Congreso

para iniciar este capítulo de nuestra investigación retomaremos lo señalado por el *Dr. Ignacio Burgoa*, quien propone la hipótesis de que si el poder público equivale a la actividad de imperio del Estado, y sí una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa ésta consiste, por ende, en la elaboración de leyes. Considera que es el concepto de ley el que permite a hacer la distinción entre esta función y la administrativa o jurisdiccional. Así pues, la ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad.<sup>106</sup>

El órgano en quien se deposita el poder legislativo federal se denomina Congreso de la Unión, integrado por representantes que han sido electos directamente por el pueblo, y el cual se divide en dos cámaras: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores<sup>107</sup>, que dentro del principio de colaboración de poderes establecidos en la Carta Magna, realiza primordialmente las funciones creación de la ley y control sobre el ejecutivo.

Como resultado de una interpretación estricta sobre la separación de poderes, al Congreso le corresponde la tarea legislativa exclusivamente, mientras que al ejecutivo solo le correspondería su aplicación; sin embargo, con el establecimiento del Estado Social de Derecho se produjo una seria alteración de este principio, por lo que se traspasaron de manera creciente atribuciones normativas al ejecutivo, por medio de dos vías, toda vez, que el procedimiento legislativo no era el apropiado

---

<sup>106</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *"Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo"*. 6ª Edición, Porrúa, México, 2000, p. 342.

<sup>107</sup> Originariamente, en la Constitución de 1917 se contemplaba la remoción total de la cámara de diputados cada dos años, mientras que la figura senatorial se ocupaba por cuatro años. Zertuche Muñoz, Fernando, *"Sistemas Electorales de México"*, Instituto de Investigaciones Legislativas y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1997, pp. 289 y 290.

para la rápida elaboración de preceptos jurídicos o para el estudio de aquellas de evidente carácter técnico. Éstas atribuciones son:

- a) La facultad reglamentaria del Ejecutivo; y
  
- b) La facultad de dictar disposiciones administrativas con carácter de ley.

Como resultado de este cambio, el Congreso mexicano llegó a producir tan solo un limitado porcentaje de los ordenamientos jurídicos, por ello, de manera coloquial suele mencionarse que se gobierna legislando. Debido a que el ejecutivo se ha hecho responsable de las tareas una buena parte de la legislación en la fase de iniciativa<sup>108</sup>, con independencia de su intervención directa o indirecta en el proceso de discusión e incluso llegando a influir en la aprobación de las mismas, mediante sus declaraciones además de tener la posibilidad de externar su voluntad política por medio de sus iniciativas.<sup>109</sup>

En este sentido debe verse que la misma Constitución de nuestro país señala que el Congreso de la Unión a título de cuerpo legislativo federal, solo está facultado para expedir leyes en las materias que expresamente dispone la Norma Fundamental; esto quiere decir que la facultad legislativa del Congreso General es cerrada o limitativa; ya que de conformidad con la idea apuntada, solo puede expedir leyes en las materias que expresamente consigna la Constitución. Principalmente estos límites se encuentran en el artículo 73.<sup>110</sup>

Respecto al papel del legislador y el creciente fortalecimiento del Ejecutivo mexicano, el *Dr. Héctor Fix Zamudio* y *Salvador Valencia Carmona*, señalan que éste último fenómeno se puede deber a que el ejecutivo haya contado con mayores recursos humanos, técnicos, informativos, económicos, factores que le posibilitaron elaborar de forma más sencilla y consistente las iniciativas de ley.

---

<sup>108</sup> Véase el contenido del Art. 71 constitucional que le confiere la facultad de iniciativa al ejecutivo federal.

<sup>109</sup> Varios autores, *"Derecho Parlamentario Iberoamericano"*, Porrúa, México, 1987, pp. 74 y 75.

<sup>110</sup> Burgoa Onihuela, Ignacio, *"Derecho Constitucional Mexicano"*, 14ª Edición, Porrúa, México, 2001, pp. 643 y 644.

La preponderancia de iniciativas generadas por el Ejecutivo, es en uno de los puntos más vulnerables y criticados respecto al poder legislativo, en cuanto se afirma que los congresos o parlamentos han abandonado la tarea que les es propia y a la que deben su nombre; por que su papel se ha reducido a revisar en ocasiones con más, en ocasiones con menos profundidad los proyectos de ley que el ejecutivo presenta, y en otros casos a aprobarlos sin mayor trámite.

Durante muchos años el poder ejecutivo en México tuvo un poder aplastante sobre los demás poderes, lo cual le ha permitido fortalecerse, y cuyos orígenes han sido también resultado de diversos factores de nuestro sistema político (un ejemplo es la creación de un partido de Estado), de ahí que sea de todos conocido que más del 90% de las iniciativas de ley hubiesen tenido su origen en el poder ejecutivo, con la agravante, de que éstas eran casi siempre aprobadas sin mayor trámite por ambas cámaras durante los gobiernos de un solo partido en el poder<sup>111</sup>.

Sin embargo, en los últimos años, el panorama se ha venido modificando y ahora los estudiosos del derecho advierten una revalorización del poder legislativo, que se manifiesta en la modernización de sus procedimientos, en la revisión más mesurada de los proyectos de ley que les propone el ejecutivo, e incluso en la elaboración de iniciativas de ley, tratando de romper el monopolio que durante años ha ejercido el ejecutivo federal.<sup>112</sup>

Ahora bien, la función legislativa se puede caracterizar como un proceso mediante el cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se da el nombre específico de leyes.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Tomando en consideración tales circunstancias Berlín Valenzuela se pregunta ¿acaso no está en declive precisamente la actividad legislativa del parlamento? ¿No está esta faceta de la actividad parlamentaria particularmente denostada? ¿acaso el derecho constitucional y la ciencia política no comparten, en sus análisis, la idea de que el parlamento ha perdido aquí, desde ahora, una parte esencial, sino de sus responsabilidades, si de su poder efectivo? Y señala que el gobierno desarrolla una labor considerable en la confección de la ley, desde su etapa inicial hasta su promulgación. Berlín Valenzuela, Francisco, "El Estado Contemporáneo y su reconstrucción institucional", Porrúa, México, 2002, p. 385.

<sup>112</sup> Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, op. cit. pp. 669 y 670.

<sup>113</sup> García Maynez, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", 26ª Edición, Porrúa, México, 1975, p. 52.

Lo anterior, nos permite establecer que la facultad legislativa no está monopolizada, y que se disemina entre los distintos órganos del Estado, los cuales, ciertamente adolecen de vicios y problemas que se reflejan en la tarea legislativa.

Como se ha referido anteriormente, cada día se presenta con mayor frecuencia el fenómeno de la multiplicidad legislativa, enfocado principalmente en realizar el mayor número de reformas legislativas, en detrimento de la calidad de las mismas. Pese a que el problema es compartido, por los encargados de elaborar las leyes han propiciado que ahora se hable de la crisis de la ley, a falta de calidad en su contenido. La verdad de todo, se esconde en el hecho de que una buena tarea legislativa no significa elaborar el mayor número de leyes en el menor tiempo posible; si bien es cierto, que el factor tiempo es importante, se debe ponderar y debe prevalecer el factor cualitativo de éstas.

## **2.1. El legislador como creador de la norma**

*Sieyès* justifica que los ciudadanos nombren representantes mucho más capaces que ellos para conocer su interés e interpretar su voluntad. Añade que la gran mayoría de los ciudadanos carece de la preparación necesaria para ocuparse de las leyes que deben gobernar a Francia.<sup>114</sup>

Este autor fue un interesado lector de la obra "*La riqueza de las naciones*" de *Adam Smith*<sup>115</sup> en cuyo contenido se desarrolla la teoría de la especialización o división del trabajo; fórmula que bien se podría ocupar como argumento para la teoría de la representación. El autor sugiere que si en todos los nexos de la vida social se puede reflejar la calidad de los resultados mediante el recurso de la división del trabajo, ¿por qué no aplicarla en la vida política? ¿Por qué no elevar la calidad del producto acudiendo a la división del trabajo, esto es, recurriendo a personas particularmente

---

<sup>114</sup> Sieyès, "*Dire sur le veto royal*" p. 13 y siguientes, op. cit. Garrorena Morales, Ángel, "*Representación Política y Construcción Democrática. Hacia una versión crítica de la Teoría de la Representación*". Editorial Civitas, España, 1991, p. 35.

<sup>115</sup> Una versión reciente de ésta obra es la publicada por Publicaciones Cruz, 7ª Edición, México, 1997.

preparadas o especializadas para el mejor cumplimiento de su tarea? De hecho, no entiende como si se aplica esta fórmula en todos los sectores y en la cual se sustenta una de las claves del progreso y la modernidad, no se adopta en el terreno de la política. Por fuerza se debe recurrir al representante especialista, esto es, concebido como un experto.<sup>116</sup>

Estas ideas no son recientes, y la teoría por él sustentada no se puede calificar de elitista; tan solo, refiere a la paulatina especialización del conocimiento y de las actividades humanas en la división del trabajo para perfeccionar las tareas diarias.

Lamentablemente estas ideas no fueron recogidas por el Constituyente de 1916-17, ni por el legislador ordinario, quienes no han podido (seguramente por razones políticas) reflejar tal doctrina en la Carta Magna y en las leyes que de ella emanan, específicamente en los artículos 55 y 58 de la misma.

El primero de tales numerales dispone los requisitos para ser diputados, entre los que se encuentran la edad de 21 años cumplidos al día de la elección, ser originario del lugar en que se haga la elección; no estar en servicio activo en el ejército nacional, ni tener mando en la policía en el distrito en que se haga la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte a menos que se separe de su cargo noventa días antes de la elección y no ser ministro de culto religioso.

Sin embargo, en ninguna de las fracciones que componen el numeral en cuestión se establece obligación alguna para que el candidato propuesto tenga conocimientos técnicos en materia jurídica y que incluso debiera llegar a ser especialidad en materia parlamentaria; requisitos sin los cuales no se puede lograr un verdadero perfeccionamiento de la institución legislativa.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Garrorena Morales, Ángel, *op. cit.* p. 36.

<sup>117</sup> Para la presente elección a la LIX Legislatura, los partidos políticos han impartido cursos a sus candidatos para orientarles en temas relacionados con la función de la representación popular.

El Constituyente de 1916-17 previno que uno de los requisitos a cumplir para ocupar el cargo de senador sería el de contar con una edad mayor a treinta y cinco años cumplidos al día de la elección debido a que su labor requiere de madurez y mayor reflexión para sus determinaciones. En la actualidad la figura senatorial se rejuveneció al grado que constitucionalmente se ha dispuesto que la edad para poder fungir es de veinticinco años. Probablemente una modificación benéfica para la institución del Senado es la que modificó el tiempo de permanencia en el cargo de cuatro a seis años, tiempo que se puede considerar como suficiente para especializarse en materia parlamentaria; al cual nos referiremos de manera específica más adelante, para reflexionar sobre el principio de la no reelección legislativa.

Por su parte *Miguel Ángel Camposeco Cadena*, en su libro "*Lógica Parlamentaria*" señala la importancia de cuidar la elaboración formal de las normas de derecho por los órganos del poder legislativo, cuyo proceso aún guarda muchas facetas desconocidas para el común de la ciudadanía; entre las cuales se hayan los conocimientos necesarios, métodos y procedimientos lógicos que utilizan (debieran utilizar) los legisladores para preparar, formular, discutir y aprobar las leyes por las cuales se gobierna la sociedad.

Además, a lo largo de la obra pone de manifiesto que el legislador, independientemente de los conocimientos teóricos que se sugieren como indispensables, solo puede aprehender a resolver los problemas técnico legales que plantea la formulación de una ley, encarando directamente las situaciones que lo rodean. No obstante, hace énfasis en la circunstancia de lo indispensable que resulta limitar el pensamiento y la acción del legislador a los cánones y las reglas del pensamiento lógico, para que su trabajo legislativo sea eficaz y aceptable.

Por ello, el legislador, en la etapa previa a la redacción de su propuesta legislativa, debe usar y aplicar correctamente todos los conocimientos de que disponga en su acervo profesional, cultural y

social, con la finalidad de lograr una labor legislativa positiva y eficaz.<sup>118</sup> Bajo este tenor de ideas, cabe preguntarse ¿un ingeniero, médico, actor, futbolista, boxeador contará con los conocimientos profesionales necesarios para crear y redactar una proposición prescriptiva (norma jurídica)? En otras palabras es necesario que el legislador, como miembro del órgano que tiene como misión principal la de crear normas generales, coercitivas y abstractas, deba contar al menos con conocimientos de licenciatura de preferencia en derecho y que demuestre interés por adentrarse en el conocimiento del derecho parlamentario y la técnica legislativa; ya que solo en tales cátedras podrá encontrar los conocimientos teóricos fundamentales para desempeñar con solidez y eficacia su labor legislativa.

## **2.2. Procedimiento legislativo y sus etapas**

### **Definición etimológica de procedimiento legislativo**

"Proviene del latín *procedo*, *processi*, *proceder*, adelantarse, avanzar. En general, procedimiento es la manera de hacer una cosa o de realizar un acto, y del latín *legis*, *lex*, ley + *ivo*, lo cual significa; el que hace, el que se entiende de hacer leyes."<sup>119</sup>

En términos corrientes se habla indiferentemente de proceso legislativo, de procedimiento legislativo o de enjuiciamiento legislativo para calificar en modo general el fenómeno de la producción de la ley.

---

<sup>118</sup> Camposeco Cadena, Miguel Ángel, "*Lógica parlamentaria. Propuesta para una Teoría*", México, Cámara de Diputados, México, 1996, p. 8.

<sup>119</sup> Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, "*Diccionario de Política*", 5ª Edición, Siglo XXI, México, 1988, p. 1312.

Con apego a las ideas expuestas por *Camposeco Cadena*, antes de iniciar la elaboración de un proyecto legislativo hay que seguir una serie de pasos previos, a saber: la integración de un grupo de trabajo, la delimitación del objeto a regular y la recopilación de la información, entre otras.<sup>120</sup>

En la teoría jurídica positivo-normativista, al procedimientos legislativo se le define como los pasos, fases determinadas en la Norma Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley, los cuales son:

- a) Derecho de iniciativa;
- b) Discusión, aprobación y expedición por el órgano legislativo;
- c) Promulgación o veto por el poder ejecutivo;
- d) Publicación por el ejecutivo.

Para *Cecilia Judith Mora Donato* el Congreso es el órgano responsable, a través del procedimiento legislativo, de la producción de normas jurídicas que expresan la voluntad popular y que se constituyen en virtud de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente bajo el imperio de la Constitución.<sup>121</sup>

La mayoría de los autores coinciden en que las etapas del procedimiento legislativo son seis: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación y finalmente, iniciación de la vigencia; aunque hay quienes excluyen la etapa de sanción e iniciación de la vigencia y aumentan el de promulgación.

---

<sup>120</sup> Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *"De las Iniciativas"*, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, México, 1990, pp. 29 a 31.

<sup>121</sup> Mora Donato, Cecilia, Judith, *"Principales Procedimientos Parlamentarios"*, LVIII Legislatura. Cámara de Diputados, México, 2001, p. 11.

Los artículos 71 y 72 constitucionales, establecen el procedimientos legislativo, señalando en la sección denominada "De la iniciativa y formación de leyes", el método, pasos y etapas de la elaboración de leyes.<sup>122</sup>

Por lo que a continuación desarrollaremos, las fases o etapas en que se divide este proceso:

### **2.2.1. Iniciativa**

La iniciativa es el acto por virtud del cual se presenta o se propone un proyecto de ley o decreto; ya sea por parte de un órgano o cualquier otro sujeto con facultades expresas para ello. Es mediante este acto que se pone en marcha el mecanismo constitucional institucionalizado para la producción legislativa.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 71 dispone que tiene la facultad de iniciativa:

- a) El Presidente de la República;
- b) Los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- c) Las legislaturas de los Estados.

En la práctica del constitucionalismo mexicano, hasta hace unos años, había sido el titular del poder ejecutivo quien de manera preponderante ejercía su derecho para iniciar leyes, al ser éste quien presentaba la gran mayoría de los proyectos legislativos a consideración del Congreso.

---

<sup>122</sup> Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios", Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri. H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 1998, pp. 789 y 790.

En cuanto a los diputados y senadores, quienes también tienen el derecho de iniciativa, la Carta Magna no prevé el número mínimo de legisladores necesarios para ejercer tal facultad constitucional, por lo cual se debe entender que puede ser uno, varios o un grupo de ellos; finalmente, para que los Congresos de los Estados puedan accionar su derecho constitucional, es necesario que reúnan los requisitos que las Constituciones locales señalan para tal efecto.

Algo digno de mencionarse es que no solo los órganos contemplados en el precepto constitucional tienen tal derecho, toda vez que el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICG) previene que toda petición hecha por los particulares, corporación o autoridad que no tenga derecho de iniciativa, deberá ser enviada por el Presidente de la Cámara de la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto que se trate, después de lo cual, las comisiones dictaminarán si las mismas son dignas de ser tomadas en consideración. Esto implica la necesidad de que la comisión respectiva la haga suya, sin lo cual se estaría violando el artículo 71 constitucional.<sup>123</sup>

Es importante señalar que algunas Constituciones locales han otorgado la facultad de iniciativa a los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades respectivas. Con motivo de las reformas al Poder Judicial Federal volvió a la mesa de discusiones el tema sobre la facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Limitándose está sobre todo en materias relacionadas a sus atribuciones, sin embargo, han existido argumentos teóricos, doctrinales y políticos que han impedido otorgarle la facultad de iniciativa a la Suprema Corte.<sup>124</sup>

Por regla general las iniciativas pueden provenir indistintamente de cualquiera de los órganos facultados constitucionalmente para ello. Sin embargo, existen iniciativas que corresponden exclusivamente al titular del ejecutivo, tal es el caso del Presupuesto de Egresos y la Ley de

---

<sup>123</sup> Serna de la Garza, José María, *"Panorama del Derecho Mexicano Derecho Parlamentario"*, Editorial McGraw Hill, México, 1997, pp. 46 y 47.

<sup>124</sup> Cabe señalar que estos planteamientos no refieren la preparación y formación jurídica de los integrantes del Poder Judicial, quienes podrían aportar sus amplios conocimientos al elaborar proyectos de iniciativas referentes a su ámbito competencial.

Ingresos Federales, sin olvidar la suspensión de garantías consagrada en el artículo 29 de la Norma Fundamental.

En la Opinión de *Carlos Sempé Minviellé*, el gobierno y los servicios administrativos de que dispone son los más indicados para elaborar los textos técnicos o complejos que requiere la legislación moderna.<sup>125</sup>

Tal afirmación, en lo personal consideramos que no es tan categórica, al menos en la realidad de nuestro país, toda vez que el gobierno es afectado por una movilidad e inestabilidad y el constante movimiento de su personal. Como bien es conocido, cada cambio de administración hay movimientos dentro de la burocracia, además de que aún no se implementa de manera efectiva el servicio civil de carrera, por lo que cada cambio de administración hay que padecer el cáncer de la incapacidad, la inexperiencia e ineptitud. No es un mal específico de las personas, sino de las instituciones que requieren de un cambio profundo para que puedan servir eficientemente a los gobernados.<sup>126</sup>

### 2.2.2. El dictamen legislativo

El vocablo dictamen proviene del latín *dicere, dictare*, acción de dictar, decir. De sus múltiples acepciones, la que nos interesa es aquella que refiere a la opinión o juicio que se emite sobre una cosa, así como una opinión, consejo o juicio que en ciertos asuntos deben oírse por los tribunales, corporaciones o autoridades.

---

<sup>125</sup> Sempé Minviellé, Carlos, "*La técnica legislativa*", Porrúa, México, 2000, p. 201.

<sup>126</sup> Como primer avance el establecimiento del servicio civil de carrera, en el gobierno federal podemos referir la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública, que modifica la nominación y funciones de la Secretaría de la Contraloría para crear la Secretaría de Transparencia del Gobierno Federal, a cuyo cargo está el establecimiento del Servicio Civil de Carrera, publicado en el Diario Oficial del 8 de abril de 2003.

En materia parlamentaria, el dictamen es una determinación tomada por mayoría de votos, de los integrantes de algún comité o comisión del Congreso, con relación a una iniciativa, asuntos o peticiones sometidas a su consideración por acuerdo de la asamblea, misma que está sujeta a dos lecturas previas y una posterior discusión y aprobación por parte del Pleno de la cámara respectiva, debiendo contener para ello, una exposición de las razones en que se funde la resolución. Los dictámenes se deben emitir dentro del plazo fijado por los reglamentos respectivos.

Para el caso de México, el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICG) dispone que el término para que toda comisión presente su dictamen, será de cinco días siguientes al día en que hubiera recibido los negocios de su competencia. Pese a lo dispuesto por el precepto, la asamblea puede autorizar una prórroga. En la opinión de *José María Serna de la Garza*, esta disposición es un claro ejemplo de lo alejado que se encuentran algunos artículos del reglamento de la dinámica real de la sociedad mexicana que cada día se vuelve más compleja.<sup>127</sup>

En cuanto a la forma, por tradición el dictamen se constituye de cinco puntos básicos, a saber:

- a) Proemio;
- b) Antecedentes;
- c) Considerandos;
- d) Puntos resolutivos; y
- e) Mayoría de firmas.

---

<sup>127</sup> Serna de la Garza, José María, op. cit. p. 48.

Dado que para su validez requiere de la votación favorable de la mayoría, en el supuesto de que hubiese empate, el presidente de la comisión respectiva tendrá voto de calidad. No obstante, los miembros de la comisión que no estuviesen de acuerdo con el dictamen pueden expresar su parecer mediante el voto particular a que les da derecho el artículo 88 del mismo reglamento.

Pero pudiera suceder que la comisión dictaminadora no entregara su dictamen, en cuyo caso deba pasar un mes, después del cual el mismo proyecto de ley o decreto se puede presentar para su discusión en la otra cámara, con fundamento en el artículo 72, fracción I constitucional.

En la práctica, el dictamen permite advertir la postura de las distintas fuerzas políticas, quienes tienen representación dentro de las comisiones, lo cual permite prever el resultado de la votación en el Pleno de la cámara.<sup>128</sup>

Durante el receso, las Comisiones continuarán en el estudio de los asuntos que les hubiesen sido turnados, hasta que emitan el dictamen respectivo. Asimismo, también deberán estudiar y dictaminar las iniciativas que la Comisión permanente les turne durante el receso.

Al momento en que se abra el periodo de sesiones, se tendrá por hecha la primera lectura de todo dictamen que se remita a los legisladores antes del 15 de agosto de cada año.

Sin embargo, pudiese aparecer la circunstancia de que las comisiones produzcan sus dictámenes, sobre asuntos que no llegará a conocer la misma legislatura, motivo por el cual, quedarán a disposición de la siguiente legislatura, bajo la calidad de proyectos; artículo 94 RGICG.

Respecto al contenido de los dictámenes, *Miguel Ángel Camposeco Cadena* señala que su estructura obedece a la de la iniciativa. A pesar de que no existe una norma o dispositivo jurídico o

---

<sup>128</sup> Voz "dictamen", por Manuel González Oropeza. Berlín Valenzuela, Francisco, "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios", 2ª Edición, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1998, pp. 342 y 343.

reglamentario que de manera expresa así lo especifique, a efecto de dar congruencia e integración entre la iniciativa y el dictamen, las comisiones deberán correlacionarlos en forma lógica y sistemática.

Afirma que para la redacción de los documentos en que se fundan las actividades procesales en la formación de las leyes, particularmente en casos de dictámenes, es necesario que el legislador, sus asesores y los integrantes de los cuerpos dictaminadores, conozcan las reglas que conforman las distintas técnicas que deben aplicarse para obtener un trabajo eficaz y productivo.<sup>129</sup>

El uso de la deontología, la técnica legislativa, la lógica parlamentaria, las teorías de la argumentación e interpretación jurídicas, entre otras, son instrumentos indispensables para la tarea legislativa.

### **2.2.3. Discusión**

Es el acto o actividad por medio de la cual, las cámaras deliberan, discuten, debaten en torno a las iniciativas, a efecto de aprobarlas o no. A la cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley se le denomina "cámara de origen", mientras que la otra toma la calidad de cámara revisora. Dichas calidades surgen cuando se trata de iniciativas o proyectos de leyes o decretos que se presenten en alguna de las cámaras.<sup>130</sup>

En éste sentido se encuentra redactado el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece que: "*todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el*

---

<sup>129</sup> Camposeco Cadena, Miguel Ángel, "*El Dictamen Legislativo*", Cámara de Diputados y Porrúa, Coedición, México, 1998, p. 85.

<sup>130</sup> Ojeda Bohórquez, Ricardo, "*El Amparo Contra Normas con Efectos Generales*", Porrúa, México, 2001, pp. 77 y 78.

*Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.*

La excepción a esta regla es la contenida en la fracción h) del artículo 72, mismo que dispone que corresponde su discusión primeramente en la cámara de diputados de aquellos proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre el reclutamiento de tropas.

Antes de que un dictamen sea votado en el pleno de las cámaras, para su aprobación o rechazo, debe ser estudiado y analizado por los legisladores a través del debate, con la finalidad de que estos puedan crear una opinión para fundar la emisión de su voto. Para éste último paso se requiere que haya quórum de reunión de más de la mitad del total de sus miembros, que en el caso de la cámara de diputados, es de 251 legisladores, y en la de senadores, no menos de 65.

La discusión está regulada por los artículos 95 al 134 del RGICG. Artículos que contemplan las siguientes etapas de la discusión:

Primera lectura.- La primera lectura consiste en la entrega por escrito de los proyectos de ley y de los dictámenes, así como los votos particulares de los legisladores, a efecto que de forma detallada puedan preparar sus intervenciones, ya sea a favor o en contra.

Segunda lectura.- Esta lectura se realiza al momento mismo de las discusiones, en lo general y en lo particular, del proyecto de ley y el dictamen en cuestión.

Moción de orden.- El artículo 105 del reglamento indica los únicos casos en los cuales se puede reclamar el orden durante el desarrollo de una discusión, interrumpiendo a un legislador cuando tiene el uso de la palabra. Los casos son: cuando se infrinjan preceptos del reglamento; cuando se viertan injurias en contra de personas o corporaciones; y cuando el orador se aparte de los asuntos

que se discuten. En todos los supuestos enunciados, la persona facultada para reclamarlo es el presidente de la cámara, (ahora de la mesa directiva).

Moción suspensiva- El artículo 109 del reglamento establece las causas por las cuales una discusión puede ser suspendida, entre las cuales están:

- I. Por ser la hora que el reglamento señala para suspender la discusión, a menos que se prorrogue por acuerdo del Pleno.
- II. Porque la cámara acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad.
- III. Por graves desordenes que se den en la cámara.
- IV. Por falta de quórum, la cual en caso de ser dudosa, se comprobará pasando lista, y en caso de ser realmente notoria, bastará la simple declaración del presidente.
- V. Por proposición suspensiva que se presente por alguno o algunos de los miembros de la cámara y que ésta se apruebe.

La moción suspensiva implica que se ventile un procedimiento especial contemplado en el numeral 110. Este inicia con la lectura de la proposición de suspensión. Acto seguido, si así se considerara prudente el autor de la proposición y algún impugnador, podrán hacer uso de la palabra para defender su posición respecto de la moción suspensiva. En la práctica legislativa, la moción suspensiva se presenta cuando la asamblea estima que las comisiones deben tomar en cuenta algunas de las observaciones hechas por los legisladores y presentar un nuevo dictamen.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Moreno Collado, Jorge. *“El Proceso y la Práctica Legislativos”*. UNAM y Senado de la República. Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1985, p. 220.

Discusión en lo general y discusión en lo particular.- El artículo 97 del reglamento dispone que todo proyecto de ley se discutirá primeramente en lo general y después en lo particular, respecto a cada uno de los artículos. Si se tratara de un solo artículo, se discutirá por una sola ocasión.<sup>132</sup>

Antes de cerrarse las discusiones, primero en lo general y después en lo particular, podrán argumentar seis individuos a favor y seis individuos en contra, aparte de los miembros de la comisión dictaminadora; los secretarios de Estado, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria; así como el Presidente de la República. Una excepción a esta disposición se presenta en los asuntos de índole económico de cada una de las cámaras, para los que sólo serán necesarios tres legisladores a favor y tres en contra, a no ser que se decida ampliar el debate.

Cuando los funcionarios a que alude el artículo 53 del reglamento fuesen llamados por la cámara o enviados por el ejecutivo para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse; artículo 126 en relación al 127, 128, 129, 130, 131 de dicho reglamento.

Después de que todos los oradores han argumentado su postura, el presidente mandará preguntar si el asunto está suficientemente discutido. En caso de ser así se procederá inmediatamente a la votación; en caso contrario se continuará la discusión; y tan solo bastará un orador a favor y uno en contra para poder repetir la pregunta.

Cuando se ha declarado que un proyecto ha sido suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en este sentido, y en caso de ser aprobado se discutirá en lo particular. En caso contrario se preguntará, en votación económica, si vuelve o no el proyecto a la Comisión; en cuyo caso, si la respuesta fuese afirmativa regresará, para que se reforme; pero si fuese negativa se desechará.

---

<sup>132</sup> Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, Altamirano, Año 3, 2ª Época, agosto-septiembre de 2000, Núm. 17. pp. 234 y 235.

De la misma manera, cerrada la discusión sobre los artículos en particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, en el segundo, volverá el artículo a la Comisión.

#### **2.2.4. Aprobación**

La aprobación se da cuando las cámaras aceptan un proyecto o iniciativa de ley; dicha aprobación puede ser parcial o total mediante la votación por mayoría o por unanimidad de los integrantes del Congreso.<sup>133</sup>

En éste sentido se debe entender que la votación es el mecanismo en virtud del cual se aprueba o rechaza un proyecto de ley en el seno de las cámaras. Como ya se ha visto, la votación es un acto posterior a las discusiones en lo general y en lo particular respecto del proyecto de ley y su articulado. El tipo de votación utilizado para aprobar o desechar proyectos de ley es denominado como "nominal", según lo dispone el artículo 148 del citado reglamento.

La forma en que se debe llevar a cabo la votación nominal es la siguiente:

1. Cada miembro de la cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, se pondrá en pie, y dirá en voz alta su nombre y apellido, con la finalidad de poder lo distinguir de cualquier otro, añadiendo la expresión "sí" o "no".
2. Un secretario estará encargado de apuntar a los legisladores que aprueben, y otro a los que reprueben.
3. Después de concluido el paso anterior, uno de los secretarios, en voz alta preguntará si faltara alguno por votar, y no faltando alguno, votarán los secretarios y el presidente;

---

<sup>133</sup> Ojeda Bohórquez, Ricardo, op. cit. p. 78.

4. Los secretarios y prosecretarios harán enseguida el cómputo de los votos, y leerán desde las tribunas uno de los nombres de los que hubiesen aprobado, y otro de los que no lo hubiesen hecho así; posteriormente dirán el número total de cada lista y publicarán la votación; artículo 148 RIGCG.<sup>134</sup>

Este es el procedimiento que se establece en el Reglamento Interior de Gobierno del Congreso General, sin embargo, desde la pasada LVII Legislatura se implementó el sistema de votación electrónica digitalizada.

Después de que han sido aprobados en lo particular, cada uno de los artículos del proyecto de ley, por cada una de las cámaras este debe enviarse al poder ejecutivo para su sanción, proyecto que debe ser enviado con todas las observaciones, modificaciones y adiciones aprobadas. La finalidad que se persigue con la formulación de la minuta es hacer buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.

Para la labor tan importante que se realiza, anteriormente se turnaba a una Comisión de Redacción y Estilo, dada la importancia de contar con los conocimientos necesarios de lógica jurídica, interpretación y hacer el buen uso del lenguaje para que las proposiciones prescriptivas sean redactadas de una forma sistemática, lógica y congruente, sin perder de vista los principios que se pretenden establecer en dicha norma; y en cuanto a la forma, que la redacción de los enunciados sea claro para cualquier persona que deba hacer uso de la ley proyectada, tratando en la medida de lo posible que no se generen lagunas y evitando a toda costa las antinomias frecuentes en que cae el legislador. Sin embargo, esta comisión fue suprimida y a la fecha no existe un órgano que formalmente realice estas labores.

---

<sup>134</sup> Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, op. cit. p. 235.

### 2.2.5. Sanción

Anteriormente referimos que en el procedimiento legislativo no solo participa el congreso, sino que se trata de una serie concatenada de actos en los que pueden intervenir órganos de los tres poderes. Así, por ejemplo, la sanción es un acto que ya no compete al legislador; ya que se trata de la aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del ejecutivo. Esta etapa consiste en la facultad que tiene el ejecutivo federal o local para hacer las observaciones que crea pertinentes a dicha iniciativa<sup>135</sup>.

La palabra sanción proviene del latín, *sactio*, onis, acto solemne por el que el Jefe del Estado confirma una ley o estatuto. Teniendo su origen en la división de facultades antes de que hubiese división de poderes.

Mas si el proyecto no es devuelto a la cámara de origen dentro de diez días útiles (artículo 72 inciso b constitucional), se entenderá que ha sido aprobado.

Posteriormente, el Presidente de la República mandará publicar inmediatamente la iniciativa o decreto. Sin embargo, si durante el lapso que tiene el ejecutivo para hacer sus observaciones concluyeran las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, la devolución del proyecto deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso se reúna. En esta etapa el ejecutivo tiene la facultad de ejercitar su derecho de veto sobre la ley en cuestión; su objeción puede ser parcial o total.<sup>136</sup>

Las observaciones que realice el titular del ejecutivo como ya se dijo pueden comprender todo o parte del proyecto de ley o decreto; dado que el es la autoridad ejecutiva, queda a su arbitrio

---

<sup>135</sup> En este sentido Arteaga Nava señala que es la posibilidad de la revisión de la iniciativa por parte del ejecutivo, para hacerle observaciones de forma y de fondo, niega que se trate de un acto perfecto y concluido, a pesar de que el legislador hubiere concluido su intervención; por lo que la intervención del ejecutivo se debe considerar como parte del procedimiento legislativo. Arteaga Nava, Elisur, "*Derecho Constitucional*". Oxford University Press, México, 1998, p. 408

<sup>136</sup> Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, op. cit. pp. 235 y 236.

determinar si la parte no objetada es susceptible de ser promulgada; lo que no impide que la parte del proyecto que no le parezca sea devuelta a las cámaras. El congreso carece de facultad o atribución para impedir la publicación parcial del proyecto.

De esta manera, *Elisur Arteaga Nava* define al veto como la facultad que se le reconoce al poder ejecutivo estatal y federal para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que para su promulgación envía el órgano legislativo.<sup>137</sup>

Cuando la cámara de origen ha recibido las observaciones del ejecutivo al proyecto respectivo, el hecho de que estas provengan del titular del ejecutivo no implica que deban ser incluidas en el orden del día de manera preferente, ni que tengan que discutirse de manera especial; por lo que debe de estarse a lo que dispongan la Ley Orgánica y el reglamento del congreso (artículos 135, 136, 137, 138 y demás relativos del RGICG). Para que el proyecto se pueda estimar como aprobado requiere de la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras<sup>138</sup>. Es en este momento, cuando se ha reunido el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada cámara es cuando el proyecto se convierte en ley o decreto; y una vez acontecido lo anterior, se remite al titular del ejecutivo para su promulgación.<sup>139</sup>

*Arteaga Nava* hace la siguiente reflexión respecto al veto presidencial de un proyecto de iniciativa o decreto: *"En México el veto es una institución que tiene existencia sólo en los textos constitucionales y en la doctrina; no ha tenido aplicación práctica debido a que en la realidad es el Presidente quien asume preferentemente la función de iniciar y en los casos en que él no lo hace directamente es el autor o responsable directo; independientemente de lo anterior, la existencia de un partido oficial y dadas las características especiales del sistema político mexicano, es muy difícil*

---

<sup>137</sup> Arteaga Nava, Elisur, op. cit. p. 407.

<sup>138</sup> Don Manuel Herrera y Lasso considera que en caso de no reunirse el quórum de votación exigido, dos terceras partes de los miembros presentes, es el Congreso de la Unión y no el Presidente de la República el que veta el proyecto. *"Estudios Constitucionales"*, Editorial Jus, México, 1964, p. 127.

<sup>139</sup> Arteaga Nava, Elisur, op. cit. p. 409.

*que la oposición alcance y conserve espacios de poder y, por lo mismo, que pueda iniciar y llevar adelante por sí una iniciativa de ley”.*<sup>140</sup>

Sin embargo, la transición democrática, hoy más que nunca ha cambiando el panorama político de México, el comentario señalado es producto de la reflexión de acontecimientos reales durante el periodo en que el Partido Revolucionario Institucional estuvo al mando del gobierno de nuestro país. El nuevo panorama, y la alternancia de los grupos en el poder son un signo de una nueva etapa de la política en México, por lo que el legislador debe retomar su papel preponderante como productor de normas jurídicas, y no meramente de su aprobador formal.<sup>141</sup>

### **2.2.6. Promulgación**

Proviene del latín *promulgare*, publicar una cosa solemnemente. *Luis Molina Piñeiro* conceptúa a la promulgación de leyes como la facultad de dictar y divulgar formalmente una ley o disposición de la autoridad para que sea cumplida.

Doctrinalmente, para la perfección jurídica de una ley votada por el parlamento, existen tres soluciones: La monárquica en donde la sanción es hecha por el rey; la democrática parlamentaria en que se aprueba y se sanciona por el legislativo; y la mixta que consiste en la aprobación por el legislativo y promulgación por el ejecutivo.

Esta figura tiene diversos objetivos de conformidad al régimen de gobierno que impera. Así pues, en países de instituciones monárquicas, así como en los regímenes democráticos-parlamentarios,

---

<sup>140</sup> Ibidem, p. 410.

<sup>141</sup> Además de la participación continua del Poder Judicial, de esta manera la Suprema Corte de Justicia de la Nación está desempeñando el papel preponderante de resolver las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales lo que la convierte en lo que Ferrajoli ha señalado como “el máximo órgano de decisión, en las etapas de transición de los pueblos”.

en donde la ley es perfecta con la aprobación parlamentaria, existe la figura de la promulgación, conviviendo con la modalidad del veto suspensivo.

Ciertas teorías exponen que la promulgación encierra dos actos, a saber: La interposición de la autoridad del ejecutivo para que la ley se pueda considerar como obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deben acatarla.

En un régimen democrático de división de poderes de corte presidencialista, promulgar es el acto mediante el cual el poder ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que le ha sido remitida por el poder legislativo, quien previamente la ha aprobado. Según la óptica del autor anteriormente referido, en términos generales, cuando no se ejercita el derecho de veto, promulgar es equivalente a publicar<sup>142</sup>; artículo 89, fracción I de la Carta Magna.

*Carlos Sempé Minviellé* considera que doctrinariamente es posible distinguir la promulgación de la publicación. Así mediante la promulgación, el ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en tal virtud, la ley adquiere valor imperativo, carácter que no reunía en el paso del congreso hacia el ejecutivo; que como ya quedó asentado, la ley aún es imperfecta sin la intervención del ejecutivo.

No obstante que ya se haya consumado el acto de la promulgación, la ley no adquiere aún el carácter de obligatoria para la generalidad, mientras no haya sido notificada oficialmente su existencia. Es obvia la injusticia que se cometería por parte de la autoridad al imponer la obligación de acatar un ordenamiento jurídico a quienes aún no la conocen ni están en condiciones de conocerla. Por tanto, la publicación es "*el acto del poder ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se hace del conocimiento de los habitantes*".<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Voz "*Promulgación de Leyes*", Berlin Valenzuela, Francisco, "*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*", op. cit. pp. 792 y 793.

<sup>143</sup> Sempé Minviellé, Carlos, op. cit. p. 164.

Es verdad que el texto constitucional no siempre distingue claramente entre la promulgación y la publicación, pero existen disposiciones que permiten interpretar que el constituyente no las ha considerado como sinónimos. Así se desprende de la lectura de los artículos 70 último párrafo y 120 de la Constitución.

Respecto a lo preceptuado en éste último de los artículos mencionados, se dice que en la actualidad no se puede entender que la falta de publicación de una ley federal por un gobernador, entrañe que se suspenda la entrada en vigor en la entidad federativa de que se trate; ya que esto equivaldría a conferir la facultad a los gobernadores para decidir si una ley federal es o no aplicable en su Estado o determinar su fecha de vigencia; lo que acarrearía una gran incertidumbre jurídica, para la autoridad y los gobernados.

También diferencia ambos conceptos *Ricardo Ojeda Bohórquez* quien expone que la promulgación viene a ser la autenticación de la existencia y regularidad de la ley mediante un decreto, que deberá ser refrendado por el Secretario de Despacho o Jefe de Departamento Administrativo respectivo, conforme al artículo 93 del Pacto Federal. Por ello, la promulgación implica el acto de la publicación, pero una y otra son dos actos totalmente distintos que realiza el ejecutivo, fuera del procedimiento legislativo.<sup>144</sup>

Para la publicación de la ley en el Diario Oficial de la Federación<sup>145</sup>, se debe precisar bajo el rubro de que dependencia debe aparecer. En el caso de decretos y acuerdos presidenciales, es necesario, cuando no tengan una denominación, que ésta se les otorgue en el oficio con el cual se remita al Diario Oficial; toda vez que de no ser así se le pone el nombre, tomándolo generalmente del primer artículo del decreto o acuerdo, por lo que resultan denominaciones demasiado extensas.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Como ya ha sido visto, ésta última afirmación es errónea, toda vez que en nuestro sistema jurídico una ley es imperfecta ni no ha sido promulgada por el ejecutivo, por lo que sí es parte del procedimiento. Ojeda Bohórquez, Ricardo, op. cit. p.79.

<sup>145</sup> Recuérdese que la publicación emitida por el ejecutivo local se hace mediante el periódico oficial de la entidad y no en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>146</sup> Sempé Minviellé, Carlos, op. cit. pp. 165 y 166.

### 2.2.7. Veto

Los orígenes de la palabra veto se retoman del latín veto (yo) prohibido.

El veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo; así, mientras el Presidente puede vetar la legislación, el órgano legislativo puede superar ese veto con un voto a favor de dos tercios de cada una de las cámaras. El veto persigue dos finalidades principalmente, la de asociar al ejecutivo con la responsabilidad de la formación de la ley y la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo (característico en los países de régimen presidencial y semipresidencial).

El artículo 72 Constitucional, inciso "J", establece que: "El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados ejerce la función de órgano acusador para enjuiciar a un servidor público de la Federación por delitos oficiales".

Lo mismo ocurre para el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

El veto, según Jorge Carpizo, significa prohibir, posición coincidente con Andrés Serra Rojas, quienes establecen que las finalidades de la institución del veto son:

- I. Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- II. Capacitar al ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.

III. Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

El veto tiene efectos suspensivos, no anula el acto legislativo, simplemente suspende de manera temporal su vigencia, al dispensar con su interposición, a la autoridad ejecutiva de la obligación de publicarlo.

En lo relativo a la procedencia del veto es preciso referir que algunos doctrinarios señalan que el veto, pudiera considerarse como el principio de definitividad legislativo, dado que puede hacerse únicamente respecto del producto final del proceso legislativo, por proceder únicamente cuando concluye la intervención del Congreso de la Unión o a las Legislaturas de los Estados.

#### **2.2.8. Publicación e iniciación de la vigencia**

La Publicación: es el acto por el cual se da a conocer al pueblo una nueva ley, mediante su aparición en el Diario Oficial de la Federación y/o en las Gacetas Oficiales de los Estados.

La iniciación de la vigencia es la fase culminante del procedimiento legislativo, que marca el momento a partir del cual una ley, debidamente publicada, adquiere fuerza obligatoria para quienes quedan comprendidos dentro de su ámbito personal de validez.

Las reglas en el derecho mexicano que establecen cuando una ley inicia su vigencia se encuentran contenidas en los artículos 3º y 4º del Código Civil Federal, en los cuales se prevén dos distintos sistemas.

El artículo 3º establece el llamado sistema sucesivo, que a la letra dice "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se

publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, es necesario que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad”.

Cabe hacer notar que el periodo que media entre la publicación de la ley y su entrada en vigor se conoce en la doctrina como *vacatio legis*. La *vacatio legis* responde a la idea de que debe haber un término durante el cual quienes deben cumplir la ley pueden enterarse de su contenido y obedecerla consecuentemente.

El artículo 4º del Código Civil Federal, regula el segundo sistema, conocido como “sistema sincrónico”, el cual establece que: “Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde es día con tal de que su publicación haya sido anterior.”

De esta manera podemos concluir que la ley establece en sus artículos transitorios. Su entrada en vigor. Esta disposición encierra también un problema importante, pues al señalar que la ley empezará a regir el día que la misma señale con tal de que haya sido publicada con anterioridad, la *vacatio legis* puede desaparecer pues el artículo transitorio del ordenamiento podría señalar que la ley entraría en vigor el mismo día de su publicación.

La inmensa mayoría de las leyes federales y locales utilizan el sistema sincrónico, siendo muy usual la declaración de que la ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial, quedando por tanto reducida la *vacatio legis* a un solo día. Sin embargo, existen disposiciones en los artículos transitorios en los cuales se establece que la ley o reglamento tendrá un tiempo determinado para su entrada en vigor. Lo anterior, debido a que en algunos casos se crean nuevas instituciones jurídicas que requieren recursos financieros, materiales o humanos que deberán integrarse o que sea necesario contar con el conocimiento o estudio tanto de los aplicadores de estas normas, como de los destinatarios.

### 2.3. Naturaleza de la Ley Orgánica o del reglamento parlamentario

Como bien es sabido, la Norma Fundamental de un país no puede contener todas las disposiciones que tanto las autoridades como los gobernados deben acatar; por lo que todos los preceptos legales quedan enmarcados dentro de un sistema realmente complejo; en un conjunto de actos previamente jerarquizados, conforme a la misma Constitución. Dando origen a las leyes que emanan de los preceptos constitucionales para regular todos los actos que de manera generalizada preceptúa la Carta Magna.

Dentro de este contexto es que se fundamenta la existencia de una ley que contempla entre sus preceptos la organización y funcionamiento del Congreso General, respecto al poder legislativo federal, y una más por cada entidad federativa que compone nuestra república para los congresos estatales.

En este sentido –dice *Pérez Serrano*<sup>147</sup>– que aunque las constituciones suelen consignar preceptos respecto del funcionamiento de la cámara deliberativa así como lo que atañe a la iniciativa, tramitación y aprobación de la ley, no siempre ocurre esto, porque en ocasiones faltan preceptos, y aún en los casos en que la Norma Fundamental de un país se ocupa de la materia generalmente no expresa todo lo necesario, por lo que es forzoso colmar las lagunas y completar la normatividad de la materia. Esta última función es la que corresponde al Reglamento de la Cámara o Reglamento Parlamentario.<sup>148</sup>

Para *Pérez Serrano*, la importancia del reglamento parlamentario deriva de tres motivos distintos, siendo estos:

---

<sup>147</sup> Pérez Serrano, Norberto, "Apuntes de Derecho Político", Madrid España, sin fecha.

<sup>148</sup> Abunda en la misma idea Fischbasch O., George, "Derecho Político General y Constitucional Comparado", Tomo II, España, 1934, en donde se dice que las Constituciones suelen establecer directamente los principios fundamentales, reservando su aplicación y desarrollo a los reglamentos de las Cámaras.

- a) De su lugar preeminente en la jerarquía de las normas, porque si no son una ley formal sirven para la tramitación y aprobación de las leyes, por lo que si en la jerarquía real de las fuentes ocupan un lugar inferior a la Constitución, de hecho son superiores a las leyes ordinarias;
- b) De su perfección o deficiencias, porque de ellas depende el buen funcionamiento de los parlamentos, el juego armónico de los poderes ejecutivo y legislativo, e incluso la buena marcha del régimen;
- c) De haber servido de modelo para otros tipos de estatutos.<sup>149</sup>

Etimológicamente, la denominación de Reglamento encuadra perfectamente en la colección ordenada de reglas y preceptos que rigen la vida de los parlamentos o como instrucción escrita que se da para el gobierno o dirección de un parlamento. Deriva del latín *regula* que a su vez deriva del verbo "*rego*" en cuanto significa un hecho, al dirigir hacia un fin en contraposición a *regnare* o *dominari*.

Sin embargo, las resonancias de corte administrativo del término "Reglamento" han llevado a ciertos autores a identificarlas con los reglamentos administrativos o la vigencia de la reglamentación; otros a su repudio para situarlos a nivel de ley y unos terceros a sostener que los reglamentos de las Cámaras se limitan a contener normas de carácter administrativo en su mayor parte.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Pérez Serrano, Norberto, "*Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario*", Revista de Estudios Políticos, Núm. 105, Madrid, España, 1959.

<sup>150</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Núm. 2, 1ª Época, Vol. 1, México, mayo-agosto de 1991, p. 142. En Inglaterra se utiliza la palabra "orders", en tanto que en los países latinos como Francia, Italia, y España se le ha expresado como Reglamento parlamentario, véase en el mismo sentido las ponencias de: I Jornadas de derecho parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie IV, España, 1985, p. 358.

Si existe un tema controvertido, es el referente a la naturaleza de los reglamentos parlamentarios. La diversidad de criterios es tan amplia que hace difícil su estudio y clarificación. No obstante, ciertos autores han logrado hacer una clasificación de las diversas doctrinas que hablan al respecto.

Hay quienes equiparan al reglamento parlamentario con los reglamentos administrativos; otros afirman que se trata de resoluciones y acuerdos de las cámaras; también existen quienes sostienen que se trata de leyes materiales; así como quienes los consideran como reglas interiores o estatutos internos de los Congresos; y por último quienes defienden su naturaleza de reglamentos delegados.

Una nota que caracteriza a los reglamentos parlamentarios es que en virtud de tal estatuto, los parlamentos han adquirido autonomía frente al poder ejecutivo. Es más, éste ha surgido motivado de la necesidad para asegurar la independencia del congreso, contra presiones externas (inmunidades<sup>151</sup> y retribuciones<sup>152</sup>); aunque a juicio de *Coro Cillán García de Iturraspe*, ahora responde más al propósito de resguardar la independencia de la propia institución parlamentaria (incompatibilidades).

Respecto de las características principales de los reglamentos parlamentarios tenemos que su importancia radica en el hecho de constituir un desarrollo inmediato de la Constitución y en que decisiones fundamentales para la vida del Estado se adoptan de conformidad a sus preceptos. En éste sentido cabe reflexionar sobre la circunstancia de que todos los proyectos legislativos siguen para su aprobación los lineamientos, procedimientos y cauces establecidos en estos reglamentos; no sólo en materia legislativa, sino en materia jurídico-política, y en aquellas funciones que conciernen al control

---

<sup>151</sup> Las inmunidades parlamentarias, comprenden la irresponsabilidad y la inviolabilidad; que en su respectivo orden, la primera garantiza a los parlamentarios sus actuaciones en el ejercicio de sus funciones; y la segunda, concierne a los actos realizados al margen de las funciones parlamentarias; se trata simplemente de una inmunidad procesal, que impide que se apliquen en su contra procedimientos del derecho común, principalmente de índole penal.

<sup>152</sup> Las retribuciones tienen por objeto separar a los parlamentarios de actos de corrupción y permitirles que se dediquen totalmente a la actividad que les ha sido encomendada por el pueblo. Instituto de Investigaciones Legislativas, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, op. cit. pp. 150 y 151.

del ejecutivo. A diferencia de los reglamentos administrativos, estos reglamentos emanan directamente de la norma fundamental; en tanto que los primeros se encuentran subordinados a la ley y han de dictarse para su desarrollo y ejecución.

Otra nota que diferencia ambos tipos de reglamentos es aquella que se funda en el hecho de que los reglamentos parlamentarios son producto de la voluntad de los órganos legislativos del Estado, en su calidad de representantes del pueblo, y gozan de la supremacía jurídico-política del mismo. Lo cual no acontece con los reglamentos administrativos; ya que proceden de órganos subordinados en el esquema estatal, sometidos al imperio de la ley, la cual emana de éste poder supremo.

Una característica también de estos reglamentos, según la óptica de *Fernando Santaolalla* es que son aprobados separadamente por cada una de las cámaras a que se refieren, sin que intervenga ningún otro órgano. Así, pues afirma, que en los sistemas bicamerales, cada cámara aprueba su propio reglamento interior. Por ello, no existe iniciativa sobre reglamento parlamentario alguno que provenga de ningún otro órgano ajeno, ni tampoco sanción, promulgación o publicación por parte del ejecutivo.<sup>153</sup>

Dada ésta última nota se ha defendido el carácter híbrido del reglamento parlamentario; advirtiendo que constituye un verdadero cuerpo normativo, es decir, leyes en sentido material, pero sin que se presenten como leyes en su aspecto formal, por la falta de intervención del poder ejecutivo en su procedimiento de creación.

Parcialmente compartimos la posición del jurisconsulto español, no obstante, sobre el particular cabe hacer ciertas precisiones. Pese a que nuestro sistema ha adoptado general y tradicionalmente el sistema bicameral, el reglamento de éste es único y se aplica para la organización y funcionamiento de ambas cámaras; además en su aspecto formal, lleva el título de "*Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*".

---

<sup>153</sup> Santaolalla, Fernando, "*Derecho Parlamentario Español*", Editorial Espasa-Calpe, España, 1990, pp. 35 y 36.

Una distinción esencial de los reglamentos parlamentarios es que no existe la posibilidad de imposición coactiva externa de la norma para el caso de incumplimiento, inobservancia o desacato. Los parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Ejemplo de ello es que si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al reglamento, no existe autoridad externa a quien recurrir para obtener la imposición del precepto reglamentario presuntamente violado. En último de los casos, se considera sumamente difícil, por no decir imposible, obtener el cumplimiento de lo mandado; por lo que la sanción se vuelve más política que jurídica.

Una nota que caracteriza al reglamento parlamentario de la ley es que si fuera así, todos los actos dictados a su amparo, normativos o singulares, podrían controlarse por la vía judicial. Pero sobre todo en sistemas parlamentarios en que tal control no encaja en ninguna de las competencias judiciales, a saber: civil, penal, administrativa, laboral. Por ello, el desarrollo y aplicación de los reglamentos parlamentarios es inmune al control judicial, lo que impide equiparlos a normas de rango y fuerza de ley. Dado que no constituyen ley formal, no tienen fuerza general de obligar, y por consiguiente, no pueden vincular ni a los ciudadanos ni a otros órganos del Estado.

Por tanto, *Fernando Santaolalla* concluye que los reglamentos parlamentarios son normas autónomas de las cámaras; como un caso atípico en el mundo del derecho, que no es susceptible de equipararse ni a las leyes formales, ni a los reglamentos administrativos.<sup>154</sup>

Parcialmente coincidente con Santaolalla, Torres del Moral sostiene que los reglamentos parlamentarios son disposiciones normativas con fuerza de ley sin llegar a la consideración de ley, porque el procedimiento de elaboración y el ámbito material de eficacia distan de ser verdaderamente una ley formal, como ha sido visto. En consecuencia, en el sistema parlamentario

---

<sup>154</sup> Ídem, pp. 40-43

Español, solo son controlables sus preceptos por el Tribunal Constitucional mediante los procedimientos de inconstitucionalidad<sup>155</sup>

Aún cuando en nuestro país no hay tratados ni doctrina sobre el particular, es digno de mencionarse que ya se pueden encontrar resoluciones de la Suprema Corte tendientes a inclinarse por los actos que son materia de su competencia, en relación al procedimiento legislativo. En éste sentido, y tal vez pudiera ser blanco de serias críticas encontramos la tesis jurisprudencial, que reza:

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO  
LEGISLATIVO SOLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA  
NORMA GENERAL"**

*Si se toma en consideración, por un lado, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no es posible jurídicamente impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino solo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general, y por otro, que tratándose de controversias constitucionales, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la impugnación de actos en esa vía puede llevarse a cabo dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente pueden realizarse a partir de que es publicada la*

---

<sup>155</sup> Autor citado por Alonso de Antonio, José Antonio, "Derecho Parlamentario", J.M. Bosch Editor, España, 2000, p. 29.

*norma general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad.*

*Recurso de reclamación 209/2002, deducido de la controversia constitucional 28/2001. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. 11 de octubre de 2001. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.*

*El tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el once de octubre del año en curso, aprobó, con el número 129/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil uno”.*

Decíamos en un principio que la referida tesis es criticable; y es el caso cuando se afirma que los actos del procedimiento legislativo constituyen una cadena indisoluble con la norma general que del mismo emana; por lo que es imposible impugnar cada acto legislativo considerado individualmente. Sobre el particular consideramos oportuno señalar que para poder lograr que el congreso mejore su producción normativa es fundamental que cada uno de sus actos sean susceptibles de ser revisados en su sentido técnico, tal vez no directamente por el Órgano Judicial pero sí bajo controles internos a fin de que la pugna política de los partidos no trabaje en detrimento de la calidad de las leyes y sin responsabilidad para los legisladores que infrinjan los preceptos que especialmente a ellos regula, dado que el contar con una norma jurídica que al ser transgredida no prevé sanción alguna la convierte en una norma imperfecta.

Debemos concluir este punto de estudio señalando que si bien es cierto que el congreso requiere para su mejor funcionamiento, de autonomía, esto no se traduce en impunidad de los legisladores. Así, el Reglamento parlamentario cumple su función al regular de conformidad a las necesidades políticas y jurídicas de cada país la organización y funcionamiento de los órganos en quien se ha

depositado el poder legislativo; por lo que éste debe ser observado en todo momento por los sujetos a sus disposiciones, además de que del mismo surgen todas las leyes que rigen en un país.

## 2.4. Órganos de trabajo del Congreso General

### El Pleno

Este vocablo deriva del latín *Plenus*; adjetivo completo, lleno. Reunión o junta de una corporación, con todos sus miembros, dicho de un cuerpo o junta. Reunión o asamblea general de una institución.

Esta expresión se utiliza para señalar que un determinado cuerpo colegiado cuenta con la concurrencia de todos sus miembros. Es indispensable dejar asentado que el vocablo no es privativo del derecho parlamentario; es decir, no es específico para designar al máximo órgano del poder legislativo; sino que también así se conoce al máximo órgano deliberante del poder judicial<sup>156</sup>, por citar un ejemplo.

En el campo del derecho parlamentario recibe el nombre de pleno la reunión a la que asisten los miembros que integran un órgano parlamentario en el número previsto por su reglamento para la integración del quórum, con la finalidad de que pueda sesionar. Se le considera como el órgano deliberador de las cámaras por excelencia, mismo que se encuentra impregnado del tinte democrático que debe caracterizar a los parlamentos, derivado de la elección de sus miembros. Regularmente, los trabajos del Pleno son dirigidos por el Presidente y demás miembros de la Mesa Directiva de las cámaras, con apego a sus estatutos y reglamentos. Al Pleno de la asamblea le corresponde conocer, usualmente de los asuntos de mayor relevancia y quienes lo integran tienen

---

<sup>156</sup> Así pues, encontramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sesiona en Pleno, al que asisten sus 11 ministros, y presidido por el Presidente de nuestro máximo tribunal, con las facultades señaladas en la Norma Fundamental de nuestro país, en su Título Tercero, Capítulo IV, denominado “*Del Poder Judicial*”, Art. 94.

la última palabra por lo que hace a la deliberación y aprobación de los dictámenes y propuestas que le son sometidos por las comisiones o comités para su consideración.<sup>157</sup>

Algunos tratadistas del derecho parlamentario sostienen que el significado del Pleno de las Cámaras ha evolucionado durante el transcurso de la historia. El sentido individualista del liberalismo decimonónico, estableció un papel nuclear a cada parlamentario, entendido como unidad de decisión y una débil estructura de los partidos políticos. Por tanto, hacían que el pleno de las asambleas fuera el órgano más importante de las mismas, por este órgano pasaban todas las decisiones, y él era el que tomaba finalmente las decisiones. Esta relevancia, en la actualidad presenta otro horizonte, toda vez que la complejidad del mundo moderno, y la cantidad de funciones encomendadas a los parlamentos han convertido en una necesidad la creación de otros órganos que coadyuven a la tramitación de los asuntos de la materia, e incluso para la toma de las decisiones finales. Por ello, se dice que el pleno ha perdido cierta importancia.

Tratadistas españoles hacen la distinción entre la figura del Pleno y la Cámara en sí. Destacan que la cámara es un concepto intelectual y permanente, toda vez que las cámaras existen siempre, aunque en un momento determinado no tengan una materialización constatable.<sup>158</sup> El Pleno es un órgano deliberante de cualquiera de las cámaras. Por ello, se infiere que la Cámara es algo más general que el Pleno, aunque no un todo, ya que en los sistemas bicamerales, cada cámara constituye una parte de un todo, denominado Congreso General.

---

<sup>157</sup> Voz Pleno, Berlín Valenzuela, Francisco, "*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*", op. cit. pp. 732 y 733.

<sup>158</sup> Alonso De Antonio, José Antonio, op. cit. pp. 121 y 122

## Las comisiones

Las comisiones son organismos instituidos en cada cámara, compuestas generalmente por un número restringido de sus miembros; elegidos en razón de la competencia de ésta y encargados, en principio, de preparar su trabajo, generalmente por la vía del dictamen.

*Manuel Fraga Iribarne* opina, que de un modo u otro, la cantidad de trabajo que hoy pesa sobre el Congreso hace imposible que éste pueda funcionar adecuadamente sin el método de la división del trabajo. Ha sido tal la necesidad de ceñirse a este esquema de trabajo, que el parlamento inglés, el más apegado al principio de unidad de la cámara y a la indivisión de responsabilidad, que ha tratado de mantener el original sistema de Comisión de toda la cámara, ha tenido que ceder a la presión de los tiempos y crear un cierto número de comisiones permanentes.

Adicionalmente señala que en la inmensa mayoría de los cuerpos legislativos, correspondientes a los más diversos regímenes políticos, el sistema que ha prevalecido es el de comisiones permanentes especializadas.<sup>159</sup>

Dada la especialización en función de la materia de las comisiones legislativas, esta debe ser necesariamente delimitada. Por ello, ninguna comisión podrá deliberar sobre materias que no sean de su exclusiva competencia, a no ser que sea requerida por la competente para una cuestión conexas.<sup>160</sup>

El jurista Español *Fernando Santaolalla* resume la función de las comisiones al calificarlas como una clase de reuniones restringidas para un cierto número de diputados y de senadores, con la finalidad de conocer profundamente las distintas leyes y asuntos que requieran de la aprobación de las cámaras, presentando a éstas un dictamen sobre cada uno de ellos. Como se verá mas adelante,

---

<sup>159</sup> Fraga Iribarne, Manuel, “*El Reglamento de las Cortes Españolas*”, SIPS, España, 1959, pp. 89 y 90.

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 94

esta definición concuerda con las comisiones parlamentarias del sistema jurídico mexicano, más no el de otros países, como será el caso de España.

Durante el siglo XIX, esta función instructora era desempeñada por las llamadas Secciones o Agrupaciones de parlamentarios hechas al azar. Estas subdivisiones orgánicas conocían de la generalidad de los proyectos legislativos, asegurándose de la participación de los distintos miembros del parlamento en la discusión y estudio pormenorizado de las leyes.

Por la lentitud y simplicidad que representó ese sistema, estas agrupaciones no eran adecuadas para las necesidades del Estado Moderno, en el cual se multiplicaron las leyes y su complejidad. Por ello, el conjunto de los parlamentarios ya no estaban en aptitud de conocer sobre la diversidad de las leyes, adoptándose una tendencia a limitar a cada uno dentro del área que más conocía por razón de profesión, oficio o cualquier otro título. Así pues, el sistema de Secciones fue cayendo en desuso sustituyéndose por el de Comisiones (temporales o permanentes). La especialización propia de las comisiones y su más fiel reflejo de los futuros protagonistas de la vida de las cámaras (las minorías parlamentarias) determinó su progresivo fortalecimiento.<sup>161</sup> Es más, lo que en un principio fueron comisiones temporales, con el tiempo se fueron convirtiendo en permanentes, especializadas en los distintos ramos de la actividad del Estado.

De hecho, se llegó a argumentar que la justificación de las comisiones se encontraba en la necesidad de la maduración de las decisiones a cargo de los parlamentos. A través de ellas, se buscaba garantizar un mínimo de reflexión que asegurase la idoneidad de las futuras decisiones de las cámaras. Al mismo tiempo, tenía la función de ser una fase, que por sus propias características permitía llegar a negociaciones y acuerdos, inherentes a la vida política, entre las distintas fuerzas políticas representadas en el parlamento.

---

<sup>161</sup> Para diversos autores italianos, la consolidación de las comisiones permanentes viene determinada por el formal reconocimiento de los Grupos Parlamentarios y el sistema proporcional de acceso a las cámaras. En este sentido véase a Silvano Tossi.

A pesar de ello, la evolución de las comisiones parlamentarias no se ha estancado ahí, sino que ha avanzado hasta alcanzar niveles de mayor perfeccionamiento en función de sus atribuciones. Las comisiones en España ya no se limitan a elevar propuestas o dictámenes a los Plenos de las cámaras legislativas, sino que en ciertas materias han adquirido el poder de decisión. En definitiva, las Comisiones ya no son órganos meramente preparatorios, sino también órganos con facultades decisorias que se subrogan en la posición jurídico-política ocupada por las asambleas.<sup>162</sup>

Lamentablemente, en México, la evolución de las comisiones parlamentarias no ha llegado a ésta última etapa en que se encuentra España desde hace una década. Nuestra realidad política, y constitucional no ha permitido una evolución tan notable y favorable para las deliberaciones de las distintas cuestiones, materia de los órganos legislativos.

Para autores mexicanos como *Mauricio Rossell* las comisiones son la esencia del trabajo legislativo y representan la forma de organización que adoptan los legisladores para analizar y dictaminar las iniciativas de ley y decretos presentadas por cualquiera de los sujetos facultados por la Constitución Mexicana, promoviéndose así la distribución de los trabajos y la especialización de los legisladores en las distintas ramas del quehacer nacional.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) define a las comisiones como órganos constituidos por el propio Pleno que, por medio de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla con sus facultades constitucionales y atribuciones legales; artículo 39.

Existen varios tipos de comisiones, a saber: las ordinarias, de investigación; jurisdiccionales; las de conferencia; y las especiales.

---

<sup>162</sup> Santaolalla, Fernando, op. cit. pp. 175 y 176.

Las comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio, y sus competencias corresponden, en lo general, a las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Las comisiones de investigación son de carácter transitorio con la finalidad de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados que la investigación arroje deben hacerse del conocimiento del ejecutivo.

Las comisiones jurisdiccionales intervienen en los procedimientos en que se ventile la responsabilidad de los servidores públicos en los términos que marca la Carta Magna y la ley.

Las comisiones de conferencia se conforman por legisladores de ambas cámaras, con el objetivo primordial de hacer más expedito el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.<sup>163</sup>

La Cámara de diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura, y estas son: Agricultura y Ganadería, Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones; Cultura; Defensa Nacional; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Educación Pública y Servicios Educativos; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social; Fortalecimiento del Federalismo; Gobernación y Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Justicia y Derechos Humanos; Juventud y Deporte; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Participación Ciudadana; Pesca; Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Transportes; Turismo; y Vivienda. Artículo 39 LOCGEUM.

---

<sup>163</sup> Rossell, Mauricio, "*Congreso y Gobernabilidad en México*", Cámara de Diputados LVII Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 2000, p. 223.

Por lo que hace a las comisiones especiales la misma Ley Orgánica prevé que el Pleno podrá acordar la constitución de las comisiones que estime necesarias para que conozcan sobre un asunto específico. El acuerdo mediante el cual se establecen señalar su objeto de conocimiento, el número de sus integrantes y el plazo para efectuar las tareas que se les hubiesen encomendado. Al momento en que cumplan con su objeto, estas deberán necesariamente de extinguirse. La facultada para hacer la declaración de su extinción es la conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, de conformidad al artículo 42 LOCGEUM.

Por su parte las Comisiones ordinarias correspondientes a la Cámara de Senadores son: Administración; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Asuntos Indígenas; Biblioteca y Asuntos Editoriales; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Social; Distrito Federal; Educación; Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía; Equidad y Género; Estudios Legislativos; Federalismo y Desarrollo Municipal; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias<sup>164</sup>; Relaciones Exteriores; Salud y Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; y Turismo. Art. 90 LOCGEUM.

Acerca de la integración de las comisiones ordinarias, se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura para todo el término de la misma, tendrán hasta treinta miembros y ningún diputado podrá pertenecer a más de dos de ellas, a menos que se trate de miembros de la Comisión Jurisdiccional o de las comisiones de investigación. El mismo artículo 43 de la Ley Orgánica dispone que los miembros de la mesa directiva no podrán formar parte de comisión alguna.

---

<sup>164</sup> Esta Comisión se debe encargar de preparar los proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades de las cámaras, de dictaminar las propuestas que se presenten sobre la materia y resolver las consultas que se promuevan en este ámbito que decidan plantearle los organismos constituidos en virtud de la ley orgánica, tal y como lo dispone el Art. 102 de la misma ley.

Corresponde a los coordinadores de los grupos parlamentarios, quienes a través de la Junta de Coordinación Política, de conformidad con el criterio de proporcionalidad entre los integrantes del Pleno y la conformación de las comisiones, proponer a sus integrantes y postular a quienes deben fungir como presidentes y secretarios.

Al momento de efectuar dichos nombramientos se deberá tomar en cuenta la pluralidad representada en la cámara, por lo cual, si la dimensión de algún grupo parlamentario no cuenta con representación en todas las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en aquellas que solicite el coordinador del grupo correspondiente.

Se debe destacar que si algún diputado miembro de una comisión se llegara a separar del grupo parlamentario a que pertenecía, el coordinador del grupo podrá ordenar su destitución. Incluso, sin que medie separación, el coordinador puede solicitar la sustitución temporal o definitiva en las comisiones de los diputados miembros de su grupo.

Respecto a su funcionamiento, es importante señalar que las comisiones tienen la obligación de sesionar, al menos, una vez al mes y sus miembros se encuentran obligados a asistir a todas sus reuniones.<sup>165</sup> Las comisiones pueden celebrar sesiones, que aparte de las ordinarias sean de información y audiencia a las que inviten a participantes de grupos de interés, asesores, peritos o cualquier persona que pueda aportar conocimientos y experiencia sobre el asunto de que se trate, tal y como lo disponen los artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica.

Se debe hacer notar que en la actualidad, en la Ley Orgánica no se contemplan quórum de instalación y de votación para el trabajo de las comisiones; situación que actualmente se regula mediante un acuerdo parlamentario, el cual remite a las reglas de funcionamiento del Pleno de la cámara. Esto significa que a falta de preceptos específicos sobre el particular, el legislador se debe

---

<sup>165</sup> Sin embargo, no se establece sanción por la insistencia a estas reuniones, de manera expresa, en la Ley Orgánica o en el Reglamento.

remitir a las disposiciones aplicables al otro órgano de trabajo de las asambleas, que como ya se ha visto, se trata de una evidente laguna de la ley.

En materia legislativa, las comisiones tienen la función principal de dictaminar, atender o resolver iniciativas, proyectos o proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Promulgación de los Trabajos Legislativos; artículo 45 LOCGEUM.

Un aspecto de suma relevancia es el referente a la función que tienen las comisiones parlamentarias, en materia de formación de leyes, en este ámbito las comisiones más importantes son las llamadas de dictamen legislativo; y para la función política, son las de control, vigilancia presupuestaria y las jurisdiccionales; en tanto que para la opinión pública, las de investigación y las especiales.<sup>166</sup>

El constitucionalista mexicano, *Don Manuel González Oropeza*, sobre las comisiones parlamentarias en nuestro país escribe:

*"El congreso en la actualidad debe convertir las Comisiones en foros abiertos al público y abandonar la práctica de ser enclaves secretos en donde se archivan proyectos y propuestas. Deben publicarse los debates y acuerdos de las Comisiones como acuerdos con fuerza de Decreto, cuando se decide una cuestión relevante a la competencia de dicha comisión. Por eso cada Comisión debe regirse por su reglamento para determinar las prácticas parlamentarias propias y delimitar su ámbito de competencia. La estructura de cada comisión debe observar una mayor pluralidad, y la secretaría de cada una debiera rotarse entre los distintos partidos políticos representados(...) y deben limitarse las comisiones poderosas."*<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> Voz Comisión, Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), *"Diccionario Universal de Términos Parlamentarios"* op. cit. p. 177.

<sup>167</sup> Apuntes de clase del autor, impartiendo la clase Federalismo, Posgrado de la Facultad de Derecho.

Conocidos los argumentos expuestos, es posible proponer que las comisiones parlamentarias dentro del sistema constitucional y jurídico mexicano cuenten con la facultad de decisión necesaria para reafirmarse como una verdadera instancia deliberante y especializada sobre los asuntos de su competencia. Aunque se debe señalar que el papel del Pleno de cualquiera de las cámaras no debe perder su papel de máximo órgano colegiado deliberante de las mismas, dentro de nuestro régimen presidencial.

## 2.5. Los grupos parlamentarios

El protagonismo de la vida parlamentaria se ha desplazado casi totalmente de los sujetos individuales a los sujetos colectivos, entre quienes se hayan los partidos políticos, y fundamentalmente, los grupos parlamentarios.<sup>168</sup> En este mismo sentido *Luis María Cazorra y Prieto*, citando a *Giovanni Sartori* señala:

*"...todas las Constituciones prohíben el mandato imperativo...Por ello, en el pasado, el representante era enormemente independiente de sus electores. Pero esta independencia fue, en realidad, privilegio o prerrogativas solo del llamado político gentil-hombre del siglo XIX- en general el señor o el notable del lugar. El gentleman político tenía una vida acomodada (propietario de tierras), no estaba ligado a partido alguno y no tenía vínculo pragmático y, generalmente, era elegido sin oposición (eran tiempos de sufragio restringido). Este estado de cosas cambia con las ampliaciones del sufragio, con la afirmación en Europa de la política ideológica y, con ella, de los partidos organizados de masas: partidos obreros y, en el polo opuesto, católicos. A lo largo del siglo XX el partido prevalece sobre los miembros electos -por la fuerza de la ideología que lo constituye y a quien representa- y de este modo se inicia la partido dependencia'.*

. Sánchez Navarro, Ángel J. "Las Minorías en la Estructura Parlamentaria", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 98.

---

<sup>168</sup> Sánchez Navarro, Ángel J. "Las Minorías en la Estructura Parlamentaria", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 98.

Al trasladar estas consideraciones al funcionamiento interno de las cámaras, se puede válidamente afirmar que los diputados y senadores se caracterizan por su grupo dependencia, a grado tal que el papel del legislador individual se esfuma tanto en lo jurídico como en lo político, cayendo *prácticamente en manos del grupo parlamentario como tal.*

*En estrecha conexión con las comisiones parlamentarias está la institución de los grupos parlamentarios y su importante participación en la actividad legislativa. Algunos autores, como el español Fernando Santaolalla conciben a los grupos parlamentarios como asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas, con algunos matices; pero en la actualidad, son asociaciones de hecho que carecen de personalidad jurídica y de carácter meramente transitorio, en el marco jurídico español.*<sup>169</sup>

*Berlín Valenzuela, al hacer el análisis de la concepción del tratadista español, manifiesta que es evidente el énfasis que pone éste en el no reconocimiento de los grupos parlamentarios; sin embargo, en algunos países, como el nuestro, el mismo texto constitucional reconoce expresamente tal calidad de agrupaciones, además de que existe una reglamentación parlamentaria para éstas, debido a la trascendencia y utilidad para los trabajos legislativos; sin embargo no se les ha reconocido personalidad jurídica propia, tal y como se desprende de la lectura de los Artículos 70 constitucional<sup>170</sup>, 26 al 30 LOCGEUM, aunque el artículo 25, fracción IV del Código Civil para el Distrito Federal nos da la pauta para sostener que cabría la posibilidad del reconocimiento de la personalidad jurídica de estas agrupaciones.*<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> Cazorla Prieto, Luis María, "El Congreso de los Diputados (Su significación actual)" Editorial Aranzadi, España, 1999, pp. 89 y 90.

<sup>170</sup> Manuel Ramírez señala "Resulta mas tardía y menos frecuente la aparición de los grupos parlamentarios en los textos constitucionales. Esta aparición está prácticamente unida al hecho mismo de la constitucionales de los partidos políticos..., véase "El jornadas de derecho parlamentario", 21, 22 y 23 de marzo de 1984", Publicaciones del Congreso de los Diputados, España, 1985, p. 120.

<sup>171</sup> Tal es la complejidad para algunos autores para desentrañar la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, que autores como Mauricio Rossell no definen su postura, véase Rossell, Mauricio, op. cit. pp. 218 y 219.

Alguna otra concepción sobre la naturaleza de estas agrupaciones, le da mayor peso a la relación fáctica que se circunscribe al hecho de la natural tendencia de los legisladores para agruparse de conformidad a sus tendencias políticas, designando a los miembros que formarán parte de la mesa, de las comisiones y demás órganos de las asambleas.

Cada grupo parlamentario, en la cámara de diputados se conforma con un mínimo de cinco integrantes, con el candado establecido en la propia ley que prohíbe la existencia de más de un grupo parlamentario por cada partido político que cuente con representación en la misma.

Pese a las consideraciones expuestas, en torno a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, La Ley Orgánica del Congreso establece que para su debido registro deben presentar ante la Secretaría General una serie de documentos que los acredite con tal calidad. Así pues, deben exhibir: un acta en la que conste la decisión de sus miembros para constituirse en grupo parlamentario, sin omitir el nombre de sus integrantes; una serie de normas acordadas por sus miembros en torno a su funcionamiento interno, y con apego a los estatutos del partido político del que formen parte; resaltar el nombre del integrante que vaya a fungir como coordinador del grupo parlamentario de que se trate, así como los nombres de los integrantes que desempeñen otras actividades directivas. Hecho lo anterior, el Secretario General mandará publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios; artículo 26 LOCGEUM.

De los requisitos antes mencionados, *Fernando Santaolalla* sostiene que el estatuto de los grupos parlamentarios es el principio rector de su autonomía interna; dado que cada grupo es libre de darse su propio reglamento interno, disciplinando sus órganos<sup>172</sup>, su funcionamiento, la forma de administrar su patrimonio, y en especial, la subvención que recibe del presupuesto de la cámara.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Si bien es cierto que a través del reglamento interno de cada grupo parlamentario se pueden imponer sanciones a sus miembros por infringir sus obligaciones de partido, estas sólo tienen el carácter de interno, es decir, resultan irrelevantes para el funcionamiento de la cámara.

<sup>173</sup> Santaolalla, Fernando, op. cit. p. 146

De una forma u otra, los grupos parlamentarios, hacen posible que los parlamentos funcionen mejor; dado que al agruparse atendiendo a las diversas corrientes ideológicas; artículo 26 LOCGEUM, crean frentes comunes al momento de los debates, a fin de apoyar o rechazar los proyectos de iniciativas. Esta unión ha permitido la existencia de acuerdos previos entre los grupos parlamentarios para asumir acciones comunes, favoreciendo la cohesión partidista; artículo 76 LOCGEUM.

El jurista Español *Ángel Sánchez Navarro* señala categóricamente que en el Congreso, "*el concurso de los partidos es tan necesario, que sin él, los órganos representativos serían un conjunto invertebrado de opiniones e intereses incapaz de producir la única voluntad del Estado*".<sup>174</sup>

En la práctica, la existencia de los grupos parlamentarios permite que los diversos asuntos, competencia de la asamblea, sean acordados con el consenso de los partidos de oposición, tal es el caso del orden del día, la secuencia de intervención en los debates<sup>175</sup>, el horario de las actividades parlamentarias, cuyas negociaciones se hacen a través de los líderes de los grupos parlamentarios; artículo 27 LOCGEUM.<sup>176</sup>

## **2.6. Participación de los grupos minoritarios**

Como hemos señalado anteriormente, la vida de las Cámaras Legislativas Mexicanas, en el quehacer legislativo se realiza a través de los grupos parlamentarios.

---

<sup>174</sup> Sánchez Navarro, Ángel J., op. cit. p. 98.

<sup>175</sup> Cabe mencionar que los debates se encuentran organizados, de tal forma que se promueve la participación preponderante de los grupos. En la mayoría de los casos, lo previsto es la manifestación colectiva mediante sus portavoces, de tal modo que el uso de la palabra al margen de estos grupos se ve seriamente limitado.

<sup>176</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, "*Derecho Parlamentario*", Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 253 y 254.

Con ello, nos referimos a la actividad que se desarrolla en torno al proceso legislativo, esto es, los debates, la participación en comisiones, la toma de decisiones, las deliberaciones y las votaciones, entre otras, que nos llevan a establecer que los grupos minoritarios representados en el Congreso de la Unión, de manera fáctica se encuentran en desventaja en relación con los grupos mayoritarios.

Si tomamos en consideración que un grupo parlamentario debe integrarse por un mínimo de cinco legisladores de una misma filiación partidista, entenderíamos que un grupo que contará con menos de estos no podría formar un grupo parlamentario, situación que en algunas legislaturas como la LVII, como veremos más adelante a detalla, algunos partidos políticos han contado con inferiores cantidades de miembros partidistas.

Así en la ya mencionada legislatura los partidos Convergencia Democrática Partido Político Nacional (CDPPN) estuvo representado por tres legisladores, el Partido Nacional Socialista (PNS), también por 3 miembros y el partido Partido de Alianza Social (PAS), por dos legisladores.

Ante tal circunstancia el desarrollo de su actividad legislativa, estuvo basado en una representación propia de un grupo parlamentario. Sin embargo, como señalamos anteriormente, el limitado número de integrantes causa situaciones desventajosas en el trabajo legislativo.

A manera de ejemplo podríamos señalar que estos grupos minoritarios no pueden aspirar a dirigir la presidencia de la Mesa Directiva, máximo órgano de conducción del Pleno de la Cámara de Diputados, la cual es rotatoria anualmente entre los grupos parlamentarios mayormente representados.

En el caso de la participación en comisiones, al señalar la Ley Orgánica en su artículo 42 que un legislador no puede pertenecer a más de tres comisiones, es importante señalar que a menor número de legisladores sucede lo mismo a su participación en ellas. De esta manera, los grupos

minoritarios tienen un campo menor de participación en los temas abordados por las comisiones legislativas.

En cuanto a los debates, se establece en la ley que para la discusión de una ley se fijaran posiciones de los legisladores, en pro y en contra, sobre el proyecto en general; además de suceder lo mismo en los artículos reservados, en este caso a pesar de que los grupos minoritarios tienen garantizada su participación, el escaso número de miembros de los mismos, limita sus conocimientos sobre la amplia variedad de temas legislativos, situación que no sucede con aquellos grupos parlamentarios con múltiples representantes, quienes siempre cuentan con al menos un legislador conocedor del tema, que participa en la Comisión al la cual concierne el tema tratado.

Estas situaciones hacen necesario determinar qué hacer con estos grupos minoritarios en el Congreso. Las soluciones de vislumbran desde dos posiciones totalmente diferentes la una con la otra.

- La primera señala que si bien, es cierto representar a un contado número de ciudadanos, estos tienen la misma calidad y su participación debe de ser igualitaria tanto de iure como de facto.
- La segunda se pronuncia por revisar la norma constitucional en cuanto a la representación plurinominal y subir los índices para ser beneficiado un partido político por la misma.<sup>177</sup>

Para la adopción de la primer posición habría que establecer en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y en el Reglamento Interior del mismo, disposiciones que garantizaran abiertamente las posiciones de igualdad de los grupos parlamentarios.

---

<sup>177</sup> Cabe aclarar que en su mayoría, los partidos con representación minoritaria, obtienen escaños por representación, plurinominal. Art. 54 constitucional, que establece como mínimo el 2% de votación de las circunscripciones plurinominales.

Situación que desvirtuaría totalmente la naturaleza de los mismos, como lo señalamos en nuestro previo análisis, los grupos parlamentarios surgen para facilitar el trabajo legislativo, dada la dificultad de conservar a tantos individuos en lo particular, agilizando con ello, la interlocución y el gobierno interior de estos órganos colegiados.

En la segunda posición encontramos un tema altamente discutido no sólo en relación a la representación minoritaria de los partidos políticos, sino al sistema plurinominal mismo, el cual como ya referimos en el capítulo anterior, tiene su origen en la necesidad antes vedada a los partidos de oposición al revolucionario institucional de tener voz en el Congreso, situación que ya no es urgente, dada la participación ciudadana en los comicios, con óptimos resultados, al validar su adherencia a los postulados de los diversos partidos otorgándoles su voto.

Con fundamento en lo anterior, existen ya iniciativas en la Cámara de Diputados, como la presentada durante la presente legislatura por el Partido de Acción Nacional, que se manifiestan por la supresión de la vía plurinominal en los comicios electorales.

Nosotros estamos en concordancia con la segunda posición, aclarando que no es que desconozcamos la tarea de los grupos parlamentarios minoritarios, sino porque es desde nuestra visión jurídica, el momento para replantear las formas de elección y optar sólo por el principio de representación directa. Los legisladores deben de ser electos por el sufragio directo, universal y secretos de sus electores, porque tal vez con ello, se responsabilizarían de sus electores, y cumplirían más con su trabajo hacia ellos, y dejar de ser al Congreso como un mero trampolín a otros ámbitos de proyección política.

## CAPÍTULO III

### EL SISTEMA PRESIDENCIAL

#### 3. Significado etimológico

De los distintos diccionarios jurídicos consultados, e incluso el de la Real Academia de la Lengua, no se proporciona el origen etimológico del vocablo "presidencialismo". Sin embargo, en el diccionario de derecho constitucional elaborado por *Elisur Arteaga Nava* y *Laura Trigueros Gaisman*,<sup>178</sup> dentro del concepto de "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", encontramos que hallaron su origen etimológico de la voz latina "*praesidens, éste de praesidere*", vigilar proteger, presidir, estar sentado. Específicamente lo aplican al individuo en el que la Constitución deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo, y a quien se denomina Presidente de la República.

#### 3.1. Origen del sistema presidencial

Para iniciar nuestro análisis del sistema presidencial mexicano, haremos una breve referencia histórica utilizando, lo que nuestro apreciado maestro el Dr. David Vega Vera, ha determinado como el análisis del tema utilizando el auxilio de la sociología para enfocar nuestra institución jurídica desde el punto de vista de sus orígenes y evolución en la ideología cultural de México.

Así nuestras culturas prehispánicas, en especial, la cultura azteca, última representante del pasado enraizado en mágicas historias y conocimientos de grandes avances en el campo del saber, que recibiera a los colonizadores transpeninsulares, basaron su organización alrededor de un líder, el guerrero águila<sup>179</sup>, que además contaba con una formación intelectual, religiosa y bélica, que lo hacían ser la figura más importante que guiaba los destinos de varias tribus organizadas.

---

<sup>178</sup> Arteaga Nava, Elisur y otra, "*Diccionarios jurídicos temáticos: derecho constitucional*", Editorial Harla. Vol. 2. México, 1999, p. 72.

<sup>179</sup> Hombres y nombres tan importantes como Netzahualcoyotl, Moctezuma, Cuauhtémoc y Cuitláhuac, nos demuestran las aptitudes y lo completo de la formación de los tlatoanis.

La desgarradora pérdida de un poderío como fue el azteca, al cual se le obligó a adoptar costumbres, tradiciones y religión, totalmente distintas a su naturaleza, no cambió la figura de un guía único, controlador y representante del poder.

Así el Virrey, representante del rey de España, en la Nueva España, encarnó la concentración del poder ejecutivo, el legislativo y en ocasiones hasta el judicial. Tres siglos de disposición única del poder enraizaron a un hombre, ahora éste, en ocasiones sin contar al menos, con la otrora calidad de formación de la devastadora cultura avasallada.

Los abusos, la discriminación, la división clasista y la marcada separación de clases económicas obligó a la caída de la Corona, los movimientos independentistas, retoman y fundamentan su actuación en el humanismo, los derechos del hombre y la separación de poderes, aportados por los filósofos de la ilustración y la revolución francesa.

Con la Independencia de México, se establece una nueva forma constitucional de gobernar, decimos nueva porque por primera vez legalmente se reconoce la forma de gobierno presidencial, aun cuando como lo afirma el Dr. Vega el caudillo siguió presente en la idiosincracia de nuestra cultura.

*"El auténtico caudillismo cree en la justicia, no como un concepto abstracto, sino real, porque la impone con la fuerza de las armas, porque siente a la Patria como sinónimo de justicia.*

*Las dos ideas se funden y la arenga que dirige se encamina a rememorar a la patria para buscar la libertad y la independencia. Esta es la concepción ideológica de su movimiento armado. Más sobre todo, para llevar adelante su lucha emancipadora, cree dogmáticamente, como cree también la masa: quien únicamente puede lograr los fines de libertad y de independencia, en una sola persona, poco común, el caudillo.*

*Así, en la etapa que repasamos, principalmente tenía la fuerza para ser presidente, el caudillo, el que apoyaba en la fuerza del ejército. Razón y realidad incuestionables por los momentos de reorganización social y política del país, que son cuando aparecen los caudillos, aunque más adelante constituyen excepciones Juárez y Madero por ser dirigentes civiles.*

*En resumen: el presidencialismo mexicano tiene su origen político en el caudillismo y durante la etapa que analizamos, sólo sirvió como medio de defensa militar; no alcanzó a pacificar y a organizar la vida política incipiente del país; sin embargo, esta experiencia hizo madurar a las fuerzas armadas, por la anarquía en que operaban y por las intervenciones que habían vivido.<sup>180</sup>*

La etapa vivida por el gobierno de tres decenios del General Porfirio Díaz traería a la mesa del debate público las excesivas concesiones otorgadas al poder presidencial, así la revolución marca la etapa de un nuevo liderazgo político en el cual nace un ideal.

*"... la Revolución, y una meta: cambiar la organización social y política del porfirismo. Había que modificar los vicios del presidencialismo porfirista y tomar la experiencia de aquellos presidentes del siglo pasado que habían tenido vivencias políticas, que trascendieron de la rutina de mando, que habían dirigido el poder con el tino necesario para conservarlo..."<sup>181</sup>*

Otra importante etapa de evolución del sistema presidencial es aquella que nos remonta a la mitad del siglo pasado, con el caudillismo en torno a presidentes militares y al surgimiento de un partido único que controlaría la presidencia durante setenta años.

---

<sup>180</sup> Vega Vera, David, Manuel, "El Pensamiento Presidencial Mexicano", Porrúa, México, 1989, pp. 42-43.

<sup>181</sup> Ídem, op. cit. p. 47.

Los errores, y pocos acuerdos en torno a las figuras representantes del poder ejecutivo convirtieron a esta institución en una concretadora del ejercicio del poder público, *de facto* más no de *iure*, el artículo 49 de nuestra Carta Magna desde el texto original de 1917 preceptúa que “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”<sup>182</sup>

A continuación analizaremos de una manera más exhaustiva los factores sociales, políticos e ideológicos que permitieran la salida del PRI de la primera magistratura y sus consecuencias prácticas.

Se dice que el sistema presidencial fue tomado por el Constituyente mexicano del sistema constitucional norteamericano en la Constitución de 1824; este sistema se ha reiterado en las distintas constituciones políticas que han regido a nuestro país, en las que se ha insistido en depositar su ejercicio en una sola persona, electo por el pueblo por un tiempo determinado.<sup>183</sup>

La institución presidencial mexicana concentra un amplio poder, gracias, por un lado, a las facultades que le otorga la Constitución de 1917, la cual tomó en cuenta dos factores a saber: la necesidad de evitar repetir el conflicto generado por la Constitución del 57, la que al otorgar demasiadas facultades al congreso, maniató al Poder Ejecutivo, lo cual es una de las causas que originó la dictadura del Gral. Porfirio Díaz, al margen de la Constitución, y que planteaba que para poder llevar adelante un proceso radical de reformas sociales, se requería de una institucionalidad fuerte, que no fuera limitada por los otros dos poderes para estar en la posibilidad de cumplir con el mandato que la propia Constitución le obligaba.

Por tanto, la primera fuente del gran poder presidencial tiene un origen plenamente legal, mientras que la segunda tiene sus raíces en la historia, y es a los que el maestro *Jorge Carpizo* se ha servido llamar “facultades metaconstitucionales de la presidencia”.

---

<sup>182</sup> México, Legislación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>183</sup> Vega Vera, David Manuel, op. cit. p. 45.

El hecho de ser el jefe del Partido Revolucionario Institucional, otorgaba al presidente una serie de facultades que iban más allá del marco constitucional, como eran, la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, de los senadores, de la mayor parte de los diputados y de los principales presidentes municipales. Por ser el PRI un partido dominante integrado por sectores, le brindó al presidente el control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales, y de diversa índole de tipo popular, que representaban a las organizaciones más importantes del país.

En gran parte de la literatura sobre el régimen mexicano, se proyecta al presidencialismo como un producto acabado en la década de los veinte, sin que parezca tomarse en consideración el largo camino de consolidación de la institución de la presidencia, como la cristalización de un complejo conjunto de reglas de juego. Del poder detentado por el dictador se pasó al de los caudillos y de ahí al poder de una organización definida por el marco institucional en que se basa.<sup>184</sup>

Entre los años de 1917 a 1921, la Constitución Política no sufrió reforma alguna, pero en este último año se hizo la primera modificación, específicamente sobre el artículo 73 de la Carta Magna, relativo a las facultades del congreso. En primera instancia la modificación de referencia buscaba el fortalecimiento del Congreso. Sin embargo, años más tarde, la nueva norma jurídica, así como nuevas modificaciones hechas al mismo precepto, favorecieron el predominio del Poder Ejecutivo sobre el legislativo.

Durante el año de 1923 se dispuso que la Comisión Permanente tendría la facultad de convocar al congreso, o a una de sus cámaras, a sesiones extraordinarias, cuando lo estimara conveniente, así como cuando se tratara de suplir la falta del Presidente de la República. Además, se estableció que el Poder Ejecutivo no podría hacer observaciones sobre las determinaciones que emitieran las cámaras o el Congreso, cuando ejerciera funciones de cuerpo electoral o de jurado, o cuando la

---

<sup>184</sup> Espinosa Toledo, Ricardo, "*Presidencialismo*", Congreso Nacional de Ciencia Política, México, 1996, pp. 22 y 23.

Cámara de Diputados declarara que debía acusarse por la comisión de delitos oficiales a algún funcionario de la federación; además se estableció el impedimento que convocar a sesiones extraordinarias, facultad que se otorgara a la Comisión Permanente.

A pesar de estas reformas, fortaleciendo al legislativo, a partir de 1926 se dieron los primeros pasos, en cuanto a modificaciones a la constitución se refiere, a favor del ejecutivo, así como el acontecimiento de diversos hechos políticos que comienzan a conformar un gobierno presidencial, en nuestro país.<sup>185</sup>

Entre las reformas constitucionales antes mencionadas, que entraron en vigor al siguiente año, se eliminó la disposición relativa a la prohibición absoluta al Presidente de la República para reelegirse. Por si fuera poco, se añadió la disposición que de forma indirecta disponía que el candidato a ocupar el máximo cargo del ejecutivo podría ser un colaborador del presidente en funciones, aunque se exigió, que para ello, que el candidato debía separarse de su puesto por un término mayor a un año, y no de noventa días como estaba contemplado. También se incluyó la posibilidad de que algún gobernador de los estados o del Distrito Federal pudiera ser candidato a la presidencia de la república.

Para el año de 1928 se amplió el tiempo para ejercer el cargo de presidente de la nación, de cuatro a seis años, a propuesta del General Obregón<sup>186</sup>, quien no podría ser reelecto para el periodo inmediato posterior al ejercicio de su mandato, sin embargo, pasado este periodo, podría ejercer el puesto por una vez más.

---

<sup>185</sup> González María del Refugio y otro, "*Transiciones y diseños institucionales*", 1ª Reimp., de la 1ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, p. 148.

<sup>186</sup> "En un momento formativo del régimen posrevolucionario, caudillo y presidente fueron una misma persona encarnada en el General Obregón, lo que condujo a que muy pronto se volviera a correr el riesgo de la concentración del poder en una persona, como había ocurrido durante el porfiriato; el asesinato de Obregón terminó con esta posibilidad y afianzó el principio de la no reelección", véase Espinosa Toledo, Ricardo, op. cit. p. 23.

Además, se le facultó para gobernar el Distrito Federal, suprimiéndose lo relativo a la elección popular de los miembros del ayuntamiento en esta misma región y para aceptar o no, las renuncias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en caso de aceptarlas, las enviaría a la Cámara de Senadores para su aprobación.

Con fundamento en las reformas anteriores, algunos autores han afirmado, que en lugar de establecerse un verdadero sistema presidencial, se engendró el presidencialismo, vocablo despectivo del sistema presidencial, por ser considerado una forma extralimitada de ejercer el poder. Además, estas modificaciones sentaron las bases políticas de este sistema y de la creación del Partido Nacional Revolucionario.<sup>187</sup>

En el año de 1929 fue creado el Partido Nacional Revolucionario<sup>188</sup>, que luego adoptaría la denominación de Partido Revolucionario Institucional, bajo las siglas (PRI). Con posterioridad, para los años de 1935 y 1936, el titular del Poder Ejecutivo se convirtió en su líder. Este partido llegaría a ser hegemónico y tendría en el Congreso una mayoría calificada a razón de dos terceras partes de los miembros presentes, que es el Quórum que se requiere para modificar la Constitución. Por este hecho, y por el gran número de reformas constitucionales que se dieron para el aumento de las facultades del Congreso y de sus cámaras, principalmente en materia legislativa, y unas cuantas respecto al control político, el ejecutivo se vio ciertamente beneficiado, por tener la seguridad de contar con el apoyo del legislativo, cuyos miembros pertenecían a su mismo partido político. Dada la identidad entre el partido político que integraba el gobierno y el partido que tenía la mayoría en el Congreso, no se dieron efectivos controles sobre el ejecutivo, o si se realizaron, no significaron un obstáculo para el ejecutivo; ya que se trataba de trámites burocráticos que debía cumplir sin ninguna consecuencia inmediata.

---

<sup>187</sup> González, María del Refugio y otro, op. cit. p. 149.

<sup>188</sup> Si bien la existencia del partido que surgió del pacto de 1929 asentó las reglas del juego del régimen, dos son las claves que explican su larga estabilidad: la primera es el arbitraje centralizado ejercido por el Presidente de la República y la gran circulación del empresario político permitido por la regla de la no reelección, véase Espinosa Toledo, Ricardo, op. cit. p. 21.

Además, en el lapso comprendido entre 1940 y 1977 aumentaron las facultades constitucionales del Presidente de la República, entre las cuales destacan las siguientes:

- Se estableció que a petición del presidente, entre otros, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación designara a uno o varios comisionados especiales con el objeto de investigar algún hecho o hechos que pudieran constituir alguna violación de garantías individuales o violación del voto público;
- Se determinó que fuera el titular del ejecutivo federal quien dispusiera de la totalidad de la fuerza armada, de la marina de guerra y de la fuerza aérea nacionales;
- Su necesaria intervención para que se suspendan las garantías establecidas en la Constitución;
- La facultad de crear, aumentar, o disminuir o suprimir las cuotas a las importaciones o exportaciones
- Se le otorgó facultad al Procurador General de la República, funcionario directamente nombrado por el Presidente, para intervenir en las controversias suscitadas entre dos o más estados, entre un estado y la federación o entre los poderes del mismo estado;
- Finalmente, en el año de 1977 se dotó al ejecutivo de la facultad de suscribir tratados internacionales, así como tratados para la extradición de reos.<sup>189</sup>

La presidencia es un producto histórico en el que se combinan, casi como en ningún otro caso, reglas formales con otras informales. Uno de los ajustes institucionales de mayor relevancia para la consolidación del presidencialismo fue la generalización del principio de la no reelección en casi la

---

<sup>189</sup> González, María del Refugio y otro, op. cit. p. 150.

totalidad de los cargos sometidos a elección popular, que motivó una circulación impresionante de empresarios políticos, lo que ha contribuido sustancialmente a la existencia de expectativas de futuro en los actores políticos, y a la vez que ha constituido la única limitación a un poder que en los distintos niveles reproduce los excesos un presidencialismo exacerbado.<sup>190</sup>

Igualmente, fueron reformados algunos preceptos constitucionales que tienen la naturaleza de establecer "candados" en los casos que las normas jurídicas que se modifican no permiten la eficacia, en caso de límites y controles entre los órganos, para que tenga fuerza normativa nuestro máximo ordenamiento jurídico, con lo que no es posible que funcione cabalmente el sistema presidencial<sup>191</sup> y el principio de la división de poderes. Por citar un ejemplo, en 1933, aún cuando se había establecido el principio de no reelección del cargo de Presidente de la República, y en virtud de que la duración de dicho cargo se había aumentado por un periodo de seis años, el periodo para el ejercicio de las diputaciones se incrementó a tres, mientras que el de las senadurías a seis. Por estas circunstancias se generarían elecciones coincidentes, en dónde la posibilidad de que el partido político del Presidente de la República obtuviera la mayoría en la cámara era mayor, con lo que se evitaría que la Cámara de Senadores ejerciera un efectivo control sobre el gobierno, o en el supuesto de que dichos actos de control se realizaran no pudieran ejercer un control real sobre el ejecutivo, por la concordancia del partido político a que pertenecía la gran mayoría de los legisladores y el Jefe de Gobierno.

Además, como una propuesta surgida del partido en el poder, se prohibió la reelección inmediata de los miembros de ambas Cámaras para ocupar el mismo cargo. Con esta medida se evitaba la profesionalización de los integrantes del Congreso, la cual es necesaria para desarrollar un

---

<sup>190</sup> Espinosa Toledo, Ricardo, op. cit. p. 24.

<sup>191</sup> A diferencia del sistema parlamentario, esta forma de gobierno se caracteriza porque la hegemonía política del Estado no recae en una asamblea, sino en un solo individuo que el pueblo elige de forma directa o indirecta, y al que se ha dado nombrar "presidente". Las exigencias propias de la dinámica del Estado Contemporáneo, implican que el orden jurídico, dentro de un sistema presidencial, otorgue a su titular facultades discrecionales que le permitan afrontar con solvencia la problemática socioeconómica imperante en el país, Martínez Morales, Rafael I., "Diccionario de derecho administrativo", Editorial Harla, México, 1999, p. 191.

verdadero trabajo legislativo, ejercer actos de control sobre el gobierno y atender al cuerpo electoral.<sup>192</sup>

Otra limitante o candado fue el que estableció que los magistrados de circuito y los jueces de distrito durarían en sus cargos seis años, con lo que se empataba la duración en el cargo para los máximos jefes de cada uno de los poderes federales.

Para el año de 1943 se reformó uno de los requisitos que debía reunir un candidato a la presidencia de la república; ya que el colaborador del presidente en funciones o gobernador de alguno de los estados o del Distrito Federal debía separarse de su cargo seis meses antes del día de la elección, y no un año como estaba contemplado antes de dicha reforma. Además de los funcionarios ya mencionados, se añadió la posibilidad de que el Procurador General de la República pudiera ser candidato.

En 1944, a pesar de que se eliminó la disposición que consagraba que los Ministros, Magistrados de Circuito, y Jueces de Distrito también durarían seis años en el cargo, se determinó la facultad del Presidente de la República para oírlos en audiencia privada antes de ser destituidos.

Por último, para el año de 1963, aunque se hizo una reforma con la finalidad de fortalecer la presencia de miembros de otros partidos dentro del Poder Legislativo, se creó otro candado, que estableció que el partido que obtuviera más del 2.5% de la votación total en el país tendría derecho a que se le acreditaran, de sus candidatos, a cinco diputados y uno por cada medio por ciento excedente, hasta llegar a un límite de 20 asientos.<sup>193</sup>

Por lo antes señalado, el Poder Legislativo se convirtió en un órgano pasivo, viéndose minimizado por el ejecutivo desde el año de 1926 hasta finales de los setenta.

---

<sup>192</sup> González, María del Refugio y otro, op. cit. p. 151.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 1.

Durante este lapso de tiempo, dada la existencia de un partido político dominante (PRI), y por la imposibilidad de tener verdaderos legisladores, el Presidente de la República siempre contó con el apoyo incondicional del congreso, incluso en las materias que le correspondían al legislativo, y las que se le otorgaron con posterioridad, en virtud de la existencia de una verdadera representación del partido del presidente en el Congreso.

Además de que se trataba de gente que ocupaba las curules, sin que conocieran con certeza la verdadera labor de un legislador, y sólo con el afán de obtener un mejor puesto una vez acabada la legislatura. Sin contar, de que los posibles efectos de un verdadero control no llegaran a los medios de comunicación, a la opinión pública y a los partidos políticos.

Bajo estas circunstancias el gobierno no se expone a la crítica ni se hace visible para valorar su desempeño. Además, el electorado se ve imposibilitado para apoyar con un mayor número de votos a los partidos de oposición al gobierno, para que alcancen la mayoría, de esta manera, la imposibilidad de crítica y de un ejercicio libre de valoración se vio reflejado en las urnas, en la que los procesos eran ganados por el abstencionismo. Adicionalmente, por medio de las elecciones coincidentes para el cargo de Presidente de la República y Senadores, y dada la posibilidad de que un partido diferente al que pertenecía el jefe del ejecutivo, obtuviera la mayoría en las Cámaras, estos órganos no ejercerían nunca un verdadero control sobre las acciones del gobierno, pues se convertían en simples legitimadores de los actos del Presidente de la República.<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 153.

### 3.2. Concepto

De acuerdo a lo establecido en el diccionario de la Real Academia de la Lengua, por el vocablo "presidencial" se debe entender "*al sistema de organización política en que el Presidente de la República es también Jefe de Gobierno, sin depender de la confianza de las Cámaras*".<sup>195</sup>

Por su parte el autor Argentino *Guillermo Cabanellas*<sup>196</sup> considera que el presidencialismo es el sistema de organización de las instituciones republicanas en que el jefe del Estado es a la vez el Jefe de Gobierno, siendo el régimen imperante en el continente americano.

De la lectura de los dos criterios anteriores, se puede advertir que ambos son coincidentes en considerar que en el sistema presidencial, la persona que ostenta el cargo de Presidente de la República es de manera concomitante, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Por su parte, el celebre jurista mexicano, *Ignacio Burgoa Orihuela*,<sup>197</sup> considera que constantemente se ha afirmado que el gobierno mexicano es presidencialista, en el sentido de que el ejecutivo federal (Presidente de la República), ejerce una notable hegemonía sobre los otros dos poderes federales. Se ha sostenido, incluso, que en nuestro país se soportaba una dictadura presidencial, análoga a la que se sostenía por los reyes y emperadores dentro de los regímenes monárquicos absolutos.

En el ámbito de la realidad política mexicana es cierto que el Presidente de la República ocupa una situación que linda con la autocracia. Sin embargo, considera el ilustre jurista, que en nuestro régimen constitucional tal aseveración carece de toda certeza. La figura del presidente-dictador es producto de una serie de vicios de la política nacional, o mejor dicho, de los políticos mexicanos.

---

<sup>195</sup> "*Diccionario de la Lengua Española*", 21ª Edición, Editado por la Real Academia Española, España, 1996, p. 1178.

<sup>196</sup> Cabanellas, Guillermo, "*Diccionario de derecho usual*", 6ª Edición, Editorial OMEBA, Argentina, 1968, p. 364.

<sup>197</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, "*Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*", op. cit. p. 348.

De acuerdo con sus facultades constitucionales, el Congreso de la Unión y las dos Cámaras que lo integran ejercen un indiscutible control sobre las actividades del presidente, fundamentalmente las que giran en torno al terreno de lo económico, a través de todos los funcionarios que componen la administración pública estatal y los que intervienen en múltiples organismos paraestatales del país.

Por lo que hace al ámbito jurisdiccional, los tribunales federales, mediante el conocimiento que tienen en materia de amparo, pueden controlar los actos del presidente, y de las autoridades administrativas del Estado desde la perspectiva constitucional, anulándolos en caso de transgredir el máximo ordenamiento jurídico que nos rige.

Por lo antes expuesto, nadie puede negar que en la órbita jurídica, el Presidente se encuentra sometido al control de los otros dos poderes, siendo el poder judicial quien ejerce mayor control sobre los actos del jefe del ejecutivo. Pero si el control por el legislativo no se da en el terreno de los hechos, o no se ejercía era por la circunstancia de que los miembros de ambas Cámaras no cumplen con el deber que les impone la misma Constitución<sup>198</sup>, y no por deficiencias de la ley. Esta situación de hecho obedece a diferentes factores inherentes a la estructura política y humana, las cuales a su vez reconocen como principales causas la falta de vida democrática que se ha vivido en el país, que por fortuna se ha venido superando en los últimos años.

Una costumbre política, que ha venido practicándose durante varios años, consiste en el poder que tiene el presidente en turno para designar a su sucesor. Es frecuente, oír la afirmación, en el sentido de que dicha práctica atenta en contra de la vida democrática de un país; que es propia de una monarquía hereditaria, y desvirtúa el régimen democrático diseñado en la Constitución. Esta afirmación opina Ignacio Burgoa no es completamente cierta. La persona del Presidente, mas no el órgano del estado que encarna, reviste simultáneamente el cargo de jefe del partido predominante.

---

<sup>198</sup> Afortunadamente, el Poder Legislativo está constituido actualmente por los diversos partidos políticos que han aparecido en el escenario político de los últimos tiempos, por lo que este poder está en aptitud de ejercer ahora, un control más riguroso sobre los actos del ejecutivo y de su titular, además de que este, su gente y los actos emanados de ellos se encuentran bajo la lupa de la sociedad, y expuestos a la opinión pública.

La unificación de ambas calidades auspicia el hecho de que de la voluntad presidencial emane el candidato de dicho partido a la presidencia de la república. Pero, para el señalamiento de su sucesor, el presidente no obra caprichosamente, pues su elección obedece a muchos factores, entre los cuales se encuentran, la personalidad del candidato y el entorno político en que se desenvuelve.<sup>199</sup>

Por otra parte, no es verdad que invariablemente, el candidato del partido oficial es el único con verdaderas aspiraciones a la presidencia, ya que los otros partidos políticos nacionales cuentan con la misma facultad de postular a sus candidatos, existiendo la posibilidad de que cualquiera de ellos resulte electo. Si tal posibilidad no se había actualizado, continúa Burgoa, es porque los partidos llamados de oposición no habían arraigado lo suficiente en la conciencia de la población votante para contrarrestar la fuerza que ha ejercido por largos años el (PRI).<sup>200</sup> A esto hay que agregarle que el partido que por varias décadas había sido hegemónico fue desgastando su imagen por las malas acciones realizadas por los altos funcionarios provenientes del seno de ese partido, que agudizaron la pobreza de la mayor parte de los mexicanos a causa de las profundas crisis financieras en que han dejado caer al país; endosando sus efectos negativos a las clases mas desprotegidas con menores oportunidades escolares y de trabajo.

Esa influencia se creaba y mantenía con una profusa y costosa propaganda desplegada en los diversos medios de comunicación, financiado por el erario público, es decir, el dinero proveniente del pueblo, por el pago de diversas contribuciones; privilegio del que no habían gozado los distintos partidos políticos.

Este mismo autor, señala la importancia de advertir que lo que se entiende por presidencialismo en nuestro país implica un verdadero sistema integrado por diversas reglas de juego político o consuetudinarias; esto significa que no pueden estar escritas en ordenamiento legal alguno. Su

---

<sup>199</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, "Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo", op. cit. p. 348.

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 349.

aprendizaje, ciertamente difícil, no se adquiere de los libros, sino de la experiencia activa de la política mexicana, lo que equivale a muchos años de práctica. La observancia de estas reglas de carácter consuetudinario es lo que caracteriza a nuestro presidencialismo. Por ello, este notable autor afirma, que en la práctica, estas fuentes de reglas no escritas, dan origen a un sistema presidencialista, sin que tal carácter se determine en nuestro sistema jurídico constitucional, porque jurídicamente el Presidente de la República, como cualquier otro funcionario se encuentra subordinado al imperio de la ley.<sup>201</sup>

Desde la óptica del maestro *Jorge Carpizo*,<sup>202</sup> en México, sin lugar a duda, el presidente constituye la pieza clave del sistema político y hasta ahora ha predominado sobre los otros dos poderes que configuran el propio sistema, aunque esta situación, advierte atinadamente el autor, está comenzando a modificarse.

Bajo su criterio, algunas de las causas a que debe el predominio del presidente mexicano son entre otras, las siguientes:

- Hasta antes de la elección presidencial del año 2000, era el jefe del partido predominante, partido que se encuentra integrado por las dos grandes centrales obreras, campesinas y profesionales;
- El debilitamiento del Poder Legislativo, en virtud de que la gran mayoría de los legisladores pertenecían al partido hegemónico y sabían que en caso de oponerse al Presidente de la República, las posibilidades de éxito eran casi nulas y que seguramente estarían frustrando por este solo hecho, su carrera política;

---

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 349.

<sup>202</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "*Diccionario jurídico mexicano*", Porrúa, Tomo P-Z, México, 2001, p. 2977.

- La integración de nuestro máximo tribunal por elementos políticos que no merecía tal distinción, pero el presidente los había designado;
- La marcada influencia en materia económica a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados, y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica;
- La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen jerárquicamente de él;
- La concentración de los recursos económicos en la federación, especialmente, en el ejecutivo;
- Las amplias facultades que detenta, tanto en el orden constitucional, como en el metaconstitucional;
- La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello, exista un freno real en el Senado, al menos, hasta ahora.

### **3.3. Características del sistema presidencial**

El ilustre jurista *Jorge Carpizo*<sup>203</sup> considera que las principales características del sistema presidencial son:

- a) El presidente es electo por el pueblo a través de una votación general.- Si en un sistema presidencial el titular del órgano ejecutivo de gobierno proviene jurídicamente de la voluntad popular como expresión mayoritaria de la ciudadanía, puede sostenerse validamente que el referido sistema articula con más autenticidad la democracia que en el parlamentario, pues en

---

<sup>203</sup> Carpizo, Jorge, "*Estudios constitucionales*", 7ª Edición, Porrúa, México, 1999, p. 273.

este, la asamblea de representantes populares asume las funciones legislativa y ejecutiva, ejerciendo esta última mediante la toma de decisiones fundamentales que son de observancia general para el gabinete, cuyos integrantes forman parte de ella y cuya permanencia esta supeditada al respaldo de la misma. En el sistema presidencial, ningún signo de supeditación aparece en el terreno jurídico ni político hacia el Congreso, pues el titular del órgano administrativo ha adquirido su investidura por la voluntad mayoritaria del pueblo expresada en las urnas el día de la elección, ya sea de forma directa (México), o indirecta (Estados Unidos); y aunque pudiera darse el caso de que el nombramiento de dicho titular dependiera de la voluntad del Congreso, este carece de toda atribución para deponerlo mediante un voto de censura. Este elemento es distintivo de los regímenes parlamentarios.<sup>204</sup>

- b) El presidente es de manera simultánea, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; esto es, en virtud de que si al presidente se le confía la función administrativa, a este le compete nombrar a sus más cercanos colaboradores para la atención y despacho de las diversas ramas de la administración pública; y como este es personalmente responsable frente a la nación de su gestión en el gobierno, los secretarios de despacho asumen de manera paralela responsabilidad por su gestión frente al titular del ejecutivo federal.
- c) Los secretarios de despacho son nombrados y removidos libremente por el presidente. No solo es la responsabilidad presidencial la que le atribuye la facultad del presidente para nombrar libremente a sus colaboradores, sino también la de removerlos cuando lo considere oportuno o conveniente para el Estado y la buena marcha de su gobierno.
- d) Ni el presidente ni los secretarios son políticamente responsables ante el congreso. Los colaboradores más cercanos del presidente no son ministros como acontece en el régimen parlamentario; estos revisten la calidad de secretarios de Estado, ya que fungen como

---

<sup>204</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *"Derecho constitucional mexicano"*, 7ª Edición, Porrúa, México, 1989, pp. 736 y 737.

auxiliares del Presidente de la República en los distintos ramos de la administración pública. Cabe hacer mención que entre los secretarios de despacho y el Congreso no existe ningún vínculo jurídico-político directo, como contrariamente si ocurre en el parlamentarismo, dado que el titular del ejecutivo es el único responsable directo de la gestión.<sup>205</sup>

- e) El presidente no tiene la facultad de disolver al congreso. Es evidente que en el sistema presidencial instaurado dentro de un régimen democrático, el presidente carece de la facultad legislativa, ya que en el no reside la facultad de crear leyes. Este límite no es absoluto, pues el Poder Ejecutivo se encuentra facultado de manera excepcional, de acuerdo a la Constitución Política, para colaborar en el proceso de formación legislativa. Además no está contenida en la lista de facultades y obligaciones contempladas por la Constitución en su artículo 89.
- f) El Congreso carece de la facultad de obligar a renunciar al presidente de la república a través de un voto de censura. Esto se debe a que el cargo presidencial no depende del nombramiento y designación de los miembros del Poder Legislativo, sino que dicha investidura deriva del ejercicio ciudadano del voto. Como el nombramiento de Presidente de la República depende de la voluntad mayoritaria del pueblo a través de elecciones libres y democráticas, no es posible que el Congreso cuente con la facultad para destituir al titular del ejecutivo federal mediante un voto de censura, retirándole su confianza.
- g) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría de una o en ambas Cámaras. Aparentemente la subordinación del Poder Legislativo a la voluntad presidencial dependía principalmente, a que la mayoría parlamentaria estaba compuesta de miembros pertenecientes al PRI, cuyo jefe supremo era el Presidente de la República. Toda vez que los diputados y senadores desean hacer una carrera política, estos se ven obligados, durante el periodo de tres años a cumplir con la voluntad de su jefe superior del partido, y por

---

<sup>205</sup> Ibidem, p. 737.

tanto en la práctica dejan de realizar todas aquellas funciones que les corresponden para vigilar el buen funcionamiento del titular del ejecutivo.

Así, los legisladores deben lealtad a su partido, y esto les sirve para que después de haber cumplido con su función legislativa, continúen dentro del gobierno ocupando puestos de mayor jerarquía que consoliden su carrera política.

Esta realidad política innegable desde hace unos pocos años, se ha venido transformando al grado de que en estos momentos, en que en el Congreso no existe una mayoría predominante de un partido político, además de que el Presidente de la República ya no es el jefe del partido oficial, parece que ha llegado el momento de ejercer los controles que la Constitución contempla a favor del legislativo hacia el ejecutivo de la unión. Pero el hecho de que dentro de las Cámaras exista actualmente una participación de distintos partidos políticos, y no una mayoría perteneciente al mismo partido del Presidente de la República, no se debe considerar como un divorcio de ambos poderes; ya que los dos son responsables del buen funcionamiento del gobierno en general; además esto contribuye a una marcha más sana del ejercicio del poder en nuestro país.

#### **3.4. Ubicación del sistema presidencial en la teoría de separación de poderes**

Respecto a la colaboración de poderes contenida en la Constitución Política de 1917, esta se advierte de forma clara mediante el análisis de las funciones que realizan los poderes de la unión, donde se aprecia como se conjugan al contemplarlos desde la perspectiva formal y material.<sup>206</sup>

El artículo 80 de nuestra Carta Magna establece que se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en una sola persona, quien será denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Este máximo precepto tiene una estrecha relación con el numeral 49 del mismo ordenamiento que

---

<sup>206</sup> Hidalgo, Luis de la, "*El equilibrio del poder en México*", 3ª Edición, UNAM, México, 1986, p. 146.

consagra el principio de la separación de poderes. El primer párrafo de dicho artículo establece que la división del Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio en: legislativo, ejecutivo y judicial. Además en el segundo párrafo está asentada la prohibición de reunirse dos o más poderes en una sola corporación, ni depositarse el Poder Legislativo en un solo individuo, concediendo algunas excepciones a la referida regla. Dadas las anteriores condiciones marcadas por nuestra Constitución Política, el Poder Ejecutivo es el único de los tres poderes que se delega en un solo individuo.<sup>207</sup>

Teóricamente, la separación de funciones del ejercicio del poder tiene una gran significación en la estructura y distribución de competencias, pues se rige bajo el principio fundamental de que ninguna de las ramas del poder debe concentrarse en una sola corporación o individuo. Pero en la práctica moderna dicho principio va más allá del aspecto teórico, ya que encierra el principio de legalidad en el ejercicio del mismo poder; lo que significa que cada función se debe realizar conforme a lo establecido expresamente en el marco constitucional. Por este motivo, la separación de poderes ha servido como una limitante para cada uno de los poderes; y aunque la separación de poderes surgió como una forma de control del parlamento, es susceptible de adecuarse a un sistema presidencial de gobierno.

Debido a las actuales circunstancias del ejercicio del poder en México, y otros países latinoamericanos, puede validamente decirse que lo que comenzó como una separación de poderes para el efectivo control del Poder Legislativo, resulta apremiante aplicarla con respecto al Poder Ejecutivo; ya que éste, basado en sus desmedidas facultades ha terminado por opacar al Poder Legislativo. Por ello, en la mayor parte de los países latinoamericanos de carácter presidencial, la separación de funciones en el ejercicio del poder no ha dejado de ser más que un mero adorno constitucional, en donde la verdadera limitante a cada poder con el principio de legalidad es, en ocasiones, inexistente.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, "*La forma federal de Estado*", UNAM, México, 1996, p. 197.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 147.

A pesar del establecimiento de una figura presidencial fuerte, los constituyentes del 17 buscaron el establecimiento de un gobierno limitado no solo mediante la implantación de previsiones garantistas, sino a través del establecimiento del principio de división de poderes. En contraste al diseño institucional, la práctica política logró implantar exitosamente la acumulación del poder en un solo órgano.

*Leonel Armenta López* considera que el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes se debe no solo al fortalecimiento constitucional y jurídico del Poder Ejecutivo, sino al debilitamiento de los otros dos poderes, reduciendo el predominio del primero al debilitamiento de los otros.

Varios movimientos de independencia de los países latinoamericanos resultaron azarosos en la vida nacional, y el triunfo de estas luchas aprovechado por los hombres más fuertes, con el afán de encumbrarse en el poder y detentarlo el mayor tiempo que fuera posible, convirtiendo al titular del Poder Ejecutivo en un ser omnipotente y que en muchas ocasiones no fue más que el disfraz de una verdadera dictadura.

En México, el principio de la separación de poderes ha seguido en algunas épocas la misma suerte que en la mayor parte de los países latinoamericanos, ya que en la práctica democrática dicho principio, en ocasiones ha quedado en el olvido, aunque en teoría se invoca a cada momento. En el verdadero ejercicio constitucional es el ejecutivo el que predomina, el centro de mando que constantemente impulsa la dinámica de las decisiones nacionales. Este dominio del ejecutivo sobre los otros dos poderes ha herido profundamente la estructura y el espíritu del Estado Federal Mexicano, por contravenir el principio y vigencia del Estado de derecho, cuya esencia emana del principio de legalidad.

*Leonel Armenta López* argumenta que mientras no se quiera entender que la función de gobernar debe estar sujeta a lo dispuesto por la propia Constitución; que mientras no se entienda que la

separación de poderes fue consagrada como una verdadera limitación al ejercicio del poder, y que mientras no se entienda que en nuestro país cada rama del poder ostenta la misma jerarquía, México seguirá siendo considerado como uno de aquellos países que por su incultura jurídica han aplastado la vigencia de los principios constitucionales más importantes, y donde la actuación de un solo poder ha dado paso a la negación de un sistema federal, la violación del Estado de derecho y la proscripción del principio de legalidad.<sup>209</sup>

Por esto, la teoría de la separación de funciones en el ejercicio del poder constituye un dogma que conforma e integra una parte muy importante del constitucionalismo occidental. Hoy en día no existe un sistema de gobierno, ya sea de tipo presidencial o parlamentario, que no contemple la distribución racional de las funciones en el ejercicio del poder, consolidándose esta teoría como un principio imprescindible en todas las Constituciones que se precian de instituir un régimen democrático basado en un Estado de derecho. Pero no se debe pensar que la teoría de la división de poderes se encuentra en crisis, y que por ello, resulte obsoleta e inoperante. En la medida en que se practique de forma eficaz este principio, es como se puede conseguir un auténtico equilibrio en el ejercicio del poder por los distintos órganos que constitucionalmente están facultados para ello.<sup>210</sup>

El presidente mexicano ha concentrado por siempre demasiadas facultades en comparación a las que competen a los otros dos poderes, sin que se pueda afirmar que en todo momento han existido condiciones que pongan en peligro la paz social. Lo que sucede es que en la Constitución se han establecido una serie de facultades a favor del ejecutivo, que aunado a su posición de jefe político de la nación y representante principal del poder central del Estado federal, lo han dotado de un gran número de facultades metaconstitucionales.

---

<sup>209</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, op. cit. p. 148.

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 149.

Según el criterio adoptado por Armenta López, en la medida que el presidente mexicano posea la conciencia y la responsabilidad de que su función jamás deberá estar por encima de la ley, y que su tarea administrativa y gubernativa deberán sujetarse al marco constitucional, respetando a los otros dos poderes, sin que se sienta superior a ellos y ciñéndose fielmente al principio de legalidad, entonces podrá hablarse válidamente de un Estado de derecho en donde se procure y respete la libertad política, y podrá decirse que tenemos un presidente fuerte, cuya fortaleza la ha adquirido por medio del derecho.

Desde la perspectiva de este autor, varias han sido las causas que han propiciado la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, especialmente en el Presidente de la República, lo que ha conducido a una laceración del principio de separación de poderes dentro del sistema político mexicano, entre las cuales se encuentran:<sup>211</sup>

- *La presencia de un partido oficial y hegemónico plegado a la voluntad del ejecutivo.* La creación del Partido Revolucionario Institucional tiene su antecedente inmediato en el Partido de la Revolución Mexicana y éste a su vez, en el Partido Nacional Revolucionario. Dicho partido respondió a la creación de un orden institucional en donde el presidente fuera el todopoderoso y el partido de Estado consiguiera aglutinar las principales fuerzas y factores reales de poder. Este partido no surgió de las bases, sino que fue creado desde la cúpula con el firme propósito de amalgamar las distintas fracciones que en aquel momento se enfrentaban en la lucha por el poder. Esta situación garantizó que durante más de cuatro décadas, la fuerza política se condujera a través de una sola vía, y con ello la obtención de un mayor control sobre la vida política de nuestro país.

Con el establecimiento de un partido de Estado, el Presidente de la República adquirió un gran poder metaconstitucional, en virtud de que este es quien había dirigido y controlado la voluntad de

---

<sup>211</sup> *Ibidem*, pp. 150 y 151.

su partido, desde luego si se toma en cuenta que el titular del ejecutivo a su vez, era el máximo jerarca del partido oficial; pues desde el año de 1928 a 1994, todos los presidentes habían salido de este partido. Durante todos esos años la práctica viciada, había incluido también, la designación de su sucesor, lo que ha contribuido al fortalecimiento de la figura presidencial, dotándolo de un sinnúmero de poderes, quien manejándose dentro del principio de la separación de poderes no había encontrado otro límite que aquello que no quisiera hacer, porque su voluntad de decisión en torno a los puestos de elección popular, mediante el partido oficial, incluía diputaciones senadurías, gobernadores e incluso, presidentes municipales. Por tanto, la estabilidad política de que habíamos gozado los mexicanos la hemos tenido que pagar con la factura de una democracia dirigida.

Para finalizar, lo que *Leonel Armenta*<sup>212</sup> vislumbraba como un sueño, es hoy una realidad, en la cual el sistema político mexicano ha sufrido una transformación, tendiente al pluralismo político y el sistema de partidos han emergido con mayor fuerza, y en dónde el partido oficial vivió su propio fin. Finalmente señala *"Pienso que no está muy lejos el día en que tendremos una auténtica separación de poderes, que tendrá que surgir, en última instancia, de la legitimidad electoral, en donde los puestos de elección popular sean ocupados por integrantes de diversos partidos, de tal manera que se logre un equilibrio de fuerzas para que los miembros de los poderes legislativo y ejecutivo no sean siempre del mismo partido, y el presidente deje de actuar arbitrariamente excediéndose de sus facultades"*.<sup>213</sup>

- *La docilidad del congreso que sólo acataba órdenes provenientes del ejecutivo, ya que la mayoría de sus integrantes habían sido miembros del partido oficial.* La actitud que el Congreso por varios años asumió frente al titular del ejecutivo lo colocaron en una posición de supra a subordinación, lo que es incongruente con lo preceptuado por nuestra Carta Magna quien los ha colocado al mismo rango, y no uno por encima del otro. Esto es terrible, pues más

---

<sup>212</sup> Ibidem, p. 153.

<sup>213</sup> Podemos señalar que este autor ya avizoraba el cambio político del país, porque fue el ejercicio del derecho de sufragio el que permitió el cambio de estafeta del gobierno, y ahora el ejecutivo proviene de una fuerza política de oposición.

que el poder judicial, corresponde al legislativo la función de equilibrar las funciones en el poder, y la forma en que este supuesto se pueda dar consiste en la legitimidad electoral de sus miembros, en dónde los escaños no se deben a la voluntad presidencial, aunque también sería conveniente hacer un análisis de las facultades del Congreso, a efecto de que algunas de ellas se otorgaran a favor de las entidades federativas; esto contribuiría al fortalecimiento del sistema federal implantado para nuestro país. Afortunadamente en tiempos recientes el congreso ha comenzado a cuestionar la labor del ejecutivo, sobre todo, los miembros de los partidos de oposición que ahora ocupan un número considerable de las curules de la cámara baja.<sup>214</sup>

- *El monopolio del ejercicio de iniciativa de leyes y decretos de que hace uso el presidente.* La propia Constitución le ha concedido tal derecho, tal y como lo dispone el artículo 71 Constitucional en su fracción primera. Sin embargo, es fundamental que el titular del ejecutivo no abuse del derecho que excepcionalmente se le ha concedido. Por este motivo se hace necesario que tanto los miembros del Congreso como de las legislaturas de los estados hagan uso de esa facultad constitucional, de tal suerte que se llegue a moderar la actuación del presidente como primer legislador, además de que contribuiría a hacer efectiva la racional competencia entre los poderes, y se fomentaría la teoría de la separación de funciones, entre estos.<sup>215</sup>
- *La intervención que el Presidente de la República tiene en la conducción, decisión y nombramientos dentro de la administración pública.* El presidente en su carácter de titular del ejecutivo federal tiene a su cargo un gran número de órganos que cada vez es más amplio. Estos órganos están integrados, bien sea en la administración pública centralizada, la administración pública descentralizada y la paraestatal, así como en los fideicomisos públicos y los órganos desconcentrados propios de la administración centralizada.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 153.

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 154.

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 154.

Por ser un tanto difícil que el titular del ejecutivo se pueda hacer cargo del funcionamiento, o la operación de cada uno de los órganos que componen la administración pública, este enorme aparato administrativo va mucho mas allá de lo que el constituyente del 17 hubiera podido pensar, porque la federación ha asumido tareas que bien, hubieran podido ser competencia de los órganos de las entidades federativas. Este fenómeno ha traído como consecuencia que se ejerza una gran influencia del Poder Ejecutivo federal sobre los propios estados de la federación, porque es evidente que la federación hace cada vez un uso mayor de la expedición de normas administrativas, que en muchas ocasiones trastocan facultades que podrían otorgarse a las entidades federativas. Este fenómeno se presenta frecuentemente, ya que México, constitucionalmente, es un Estado Federal pero en la práctica se trata del ejercicio del poder desde un solo lugar (centralizado), y aglutinado en el Titular del Ejecutivo de la Unión.<sup>217</sup>

- *La designación un tanto rígida que el presidente ejerce en el nombramiento de los miembros del poder judicial de la federación.* A través del juicio de garantías, el poder judicial de la federación ha jugado un papel de contrapeso a los actos emanados de cualquiera de los órganos del ejecutivo, incluso del titular de este poder. En muchas ocasiones se ha oído decir, en voz de algunos personajes, que los miembros del poder judicial se guían más por un criterio político que jurídico en su función constitucionalmente otorgada. Pero también se puede oír a los que consideramos que la autonomía de este poder no se ha visto mermada, a pesar de que ha continuado en el control de la legalidad y constitucionalidad de los actos emanados por los órganos del ejecutivo. Enhorabuena se ha visto fortalecido el poder judicial de la federación, pues esta circunstancia es en aras del fortalecimiento del propio régimen democrático, y el equilibrio real dentro los poderes del Estado Mexicano.

Respecto a la autonomía del poder judicial de la federación, tiene mucho que ver con el nombramiento de sus más altos funcionarios. Hoy en día, son nombrados por el Senado de una terna presentada por el titular del ejecutivo, continuándose con el respeto al principio de

---

<sup>217</sup> Ibidem, p. 155.

inamovilidad que les caracteriza, pero con las variantes establecidas en la reforma del 94. Es de esperarse que el Senado actúe en consecuencia, con apego estricto al orden jurídico y a un alto sentido de imparcialidad, pues sería conveniente que este órgano del legislativo dejara ver su autonomía al rechazar a algún individuo propuesto por el presidente cuando es a todas luces indigno a ocupar tan honroso puesto.<sup>218</sup>

- *El discrecional señalamiento de los gobernadores de los Estados.* Se trata de un vicio que ha sido arraigado dentro de nuestro presidencialismo, que solo es comprensible bajo un ambiente contrario a la democracia que ha privado en el espíritu de los presidentes que han llegado al poder en los últimos sexenios. No se trata de un problema jurídico sino político y de la vida real, más no del mundo del deber ser. Resulta vergonzosa la designación de quienes van a gobernar los estados de la república hecha por el titular del ejecutivo estatal con la venia de su partido. Los distintos partidos políticos deben contar con el apoyo de instituciones electorales imparciales que le brinden las mismas facilidades a cualquiera de los aspirantes sin que importe el partido político del cual provengan.

En nuestro país, la historia había sido antidemocrática, puesto que la existencia de un partido oficial que solo tenía oídos a las palabras del presidente, le permitía a este designar a los candidatos más afines a su forma de pensar y a su política. Esta situación llevó a que muchos de estos gobernadores designados, no conocieran siquiera los problemas de la entidad que debían gobernar, lo que formó una mala imagen de ellos ante la opinión pública, pues no cumplían con las habilidades requeridas para el puesto de tan alta responsabilidad que detentaban. A la mala administración de estos, se debía agregar que al momento de darse la sucesión presidencial, algunos de ellos se equivocaban de candidato, por lo que el Estado en que ejercían su gestión se veía seriamente afectado en su economía, como consecuencia de la falta de apoyos a sus

---

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 156, cabe resaltar que para la elección de las primeras magistraturas que concluían su desempeño después de la reforma de 1994, se presentó la falta de consenso de las fuerzas políticas del Senado y tuvo que presentarse una segunda terna por el Presidente de la República para la designación.

programas, teniendo que cargar con el estigma de que el gobernador era señalado por el presidente saliente y no por el que entraba en funciones.

Sin embargo, en los últimos años se ha visto una transformación hacia una verdadera democracia, después de enfrentar una grave situación económica, así como el acontecimiento de algunos hechos trágicos, por lo que el Presidente de la República se vio limitado para llevar al triunfo a los candidatos que buscaban la gobernatura del Estado de Chihuahua y el de Guanajuato en el año del 94.<sup>219</sup> Este panorama se tornó más oscuro para el partido oficial a partir de la crisis causada por el famoso error de diciembre y la mala reputación que creó de su imagen, y del propio Partido Revolucionario Institucional el cuestionamiento de la gestión del ex presidente Carlos Salinas de Gortari. La cadena de triunfos de este partido se vio frenada por la voluntad del pueblo en las elecciones federales del año dos mil, cuyo ambiente democrático fue preparado por el ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León<sup>220</sup>.

La práctica reiterada de nombrar directamente, a los gobernadores de los estados debe desaparecer, pues si bien, es mucho el atraso que se vive en las distintas entidades de la República, que en gran medida se debe a la práctica antidemocrática tan arraigada en nuestro quehacer político, pero sobre todo por el partido oficial. Esto ha impedido que en México se viva un verdadero sistema federal y ha minado el balbuceante sistema de división de poderes.<sup>221</sup>

*Ma. Amparo Casar* considera que la introducción del principio de soberanía electoral, abrió la oportunidad para la alternancia en el principal puesto de elección popular (cargo de presidencia de la república), que generará una distribución del poder más balanceada y plural en el resto de las instituciones representativas, alternará las relaciones hacia el interior del gobierno, así como entre

---

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 157.

<sup>220</sup> No se puede poner en duda, las profundas transformaciones que México ha sufrido en la última década. Estas han abarcado el campo de la economía, de la sociedad y de la política. Estas transformaciones han sido de tal envergadura que aún cuando el centro estructurador de la política mexicana sigue siendo la presidencia de la república, esta enfrentaba, para el ex Presidente Zedillo, un contexto distinto al que se conoció en épocas de estabilidad, véase Espinosa Toledo, Ricardo, *op. cit.* p. 65.

<sup>221</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, *op. cit.* p. 158.

los diversos niveles de gobierno, modificará la relación entre los representantes y sus votantes. De forma adicional, quitará al presidente de algunas de sus más valiosas facultades, como lo son, decidir el destino de los integrantes del resto de las instituciones políticas, así como decidir la sucesión presidencial.<sup>222</sup>

Estas consecuencias no solo afectan el origen del poder, también cambian su carácter, el poder y los poderes de la presidencia, así como del resto de las instituciones gubernamentales. El resultado de establecer nuevas reglas de acceso y distribución del poder, permite el cumplimiento de controles legales, institucionales y electorales. Esto, en virtud de que la soberanía electoral permite el surgimiento de centros de poder autónomos. Si se admite la premisa de que el centro neurálgico del régimen radica en el sistema de representación, un cambio en este sentido provocará una reacción en cadena capaz de alterar todo el sistema. Las vías de penetración del ejecutivo en el resto de las instituciones políticas quedarán desvanecidas, y con ello la posibilidad de convertirlas en agentes del mismo.

El hecho de afirmar que el voto es el mecanismo principal de corrección del poder presidencial, no significa que no se necesite de un nuevo diseño constitucional apropiado. La Constitución requiere de una revisión, sobre todo en cuanto a las prerrogativas constitucionalmente otorgadas a la figura presidencial, pero también en torno a los otros dos poderes; sus facultades legislativas y sus derechos sobre las entidades federativas.

Las reformas constitucionales podrán mejorar la práctica de la división de poderes y el equilibrio entre ellos, asimismo podrán introducir principios que mejoren el control del poder presidencial, pero por sí mismas sin que se consagre el principio de soberanía electoral serán incapaces de dirigir el rumbo de nuestro país hacia la democracia. La división de poderes fue consagrada en nuestra Constitución de 1917 con el objeto de compartir y darle un balance al poder, y aún así, el poder del ejecutivo no se pudo limitar como se hubiera querido dentro de la práctica política.

---

<sup>222</sup> Espinosa Toledo, Ricardo, op. cit. p. 70.

Así, la mencionada autora considera que es el principio de soberanía electoral el que tiene un efecto causal sobre la composición y comportamiento de los integrantes de las instituciones políticas capaces de limitar el poder del ejecutivo.

El diseño de nuevas reglas de juego, con la finalidad de crear barreras políticas institucionales efectivas contra la subordinación, y abdicación de las responsabilidades de los poderes judicial y legislativo local, será un ejercicio vano si no existe el órgano que las haga valer.<sup>223</sup>

En este sentido, *Armenta López* considera que se deben llevar a cabo reformas que garanticen una efectiva separación de poderes, que actúen con independencia uno con respecto a los otros, pero con una coordinación entre los mismos. Una reforma radical de Estado plantea cuestiones de diversa índole, en donde se incluya una regulación en materia de derecho a la información, así como del establecimiento constitucional del referéndum y el plebiscito como instrumentos de consulta a los gobernados.<sup>224</sup>

En el plano jurídico, es conveniente analizar las facultades otorgadas al Presidente de la República desde nuestro máximo ordenamiento jurídico en su calidad de titular del Poder Ejecutivo, observándose lo dispuesto por los numerales 71, 72 y 89; el primero de los mencionados en los referente a las facultades del ejecutivo en la iniciativa de leyes y decretos, en tanto que el segundo habla en relación con el derecho de veto del ejecutivo, y el último de estos, respecto a las facultades y obligaciones del Presidente de la República.<sup>225</sup>

### **3.5. Requisitos para ser Presidente de la República.**

Primeramente, diremos que los requisitos para ocupar un puesto de elección popular, se puede definir como las características mínimas necesarias que debe reunir un individuo determinado con

---

<sup>223</sup> Ibidem, p. 71.

<sup>224</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, op. cit. p. 176.

<sup>225</sup> Hidalgo, Luis de la, op. cit. p. 157.

el objeto de estar jurídicamente acreditado para aspirar a dicho cargo; y por consiguiente para contender en el proceso electoral respectivo bajo el estatus de candidato.

Estas características revisten gran importancia, en virtud de que se han trazado tomando en consideración el proceso empírico, y una serie de análisis basados en una recopilación de experiencias históricas en el país de que se trate, tomando en cuenta la voluntad del pueblo, sus características históricas, y el contexto político-social, cuyo resultado se traduce en un perfil que conforme a este país, debe reunir un candidato.<sup>226</sup>

De esta forma, cualquier persona que sea aspirante a un puesto de elección popular debe cerciorarse, primeramente, de cumplir con los requisitos mínimos que fijan las leyes, pues de lo contrario, se vería en la necesidad de declinar sus aspiraciones. Tan es recomendable, que decline a su candidatura, ya que las autoridades electorales encargadas de verificar que los candidatos cumplan con tales requisitos para el puesto a que aspiran, deberán declarar como "no elegible" a dicha persona.

La importancia que juegan estos requisitos es fundamental dentro del proceso electoral, ya que si un aspirante no cumpliera con los mismos, no se le deberá otorgar el carácter de candidato, pero si se le llegara a otorgar tal carácter y participase en los comicios y resultara electo, deberá declararse inelegible el candidato, sin que se le pueda reconocer el triunfo logrado en las urnas.

En el supuesto de que un candidato que no reúna los requisitos mínimos para el cargo a ocupar llegare a ganar las elecciones, no deberá otorgársele el triunfo, debido a que la voluntad del pueblo no puede ni debe derogar una ley.<sup>227</sup> En este caso es válido cuestionarse sobre ¿qué voluntad debe prevalecer, la del pueblo, que directamente se ha manifestado en las urnas, o la del pueblo, a

---

<sup>226</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "*Perspectivas del derecho en México, concurso nacional de ensayo jurídico, 2000*" México, 2001, p. 173.

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 174.

través de sus representantes, quienes tienen la facultad de crear, modificar y derogar leyes por el mandato constitucional conferido? La respuesta a esta pregunta se puede dar desde dos ópticas distintas, una atendiendo al criterio jurídico, el cual no tiene mayor problema, y la otra, desde la perspectiva real, basada en la necesidad del pueblo de gobernarse asimismo dadas las condiciones de ingobernabilidad en que ha caído su país, a consecuencia de la falta de confianza depositada en las instituciones gubernamentales existentes.

Si el estudio de los requisitos para ocupar cualquier cargo de elección popular es importante, este adquiere mayor importancia cuando se trata del máximo cargo a que puede aspirar un hombre dentro del sistema político de un país, como lo es el de Presidente de la República en el caso de México. Respecto a este cargo se han desatado las luchas de poder más intensas, se han llevado a cabo los fraudes electorales más grandes, y estas elecciones atraen la mirada de la mayor parte de la población, pero no solo del país en que se va a contender, sino que gracias a los medios de comunicación, se encuentran a la vista del mundo entero, por lo cual debe recaer en ellas un mayor control y vigilancia.<sup>228</sup> Además como lo hemos manifestado en el presente trabajo, este es el puesto donde se concentra el mayor poder del Estado, remitiéndonos a lo que ya se ha comentado sobre el principio de la división de poderes y la práctica política en nuestro país.

En la doctrina se señala que los requisitos para ocupar un cargo de elección popular se dividen en dos, conocidos como: inelegibilidades e incompatibilidades. Las primeras constituyen las condiciones, que de acuerdo con la ley de la materia debe reunir una persona en atención a las características propias del cargo a que aspira. Respecto a las segundas, las leyes y reglamentos pueden disponer la prohibición para que el candidato acumule a la función electiva otra distinta, o el ejercicio de una profesión determinada.<sup>229</sup>

---

<sup>228</sup> Ibidem, p. 175.

<sup>229</sup> Ibidem, p. 176.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 82 establece un sistema mixto de requisitos a cumplir, puesto que contempla requisitos de inelegibilidad como son:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre y madre mexicanos<sup>230</sup> y haber residido en el país por más de veinte años;
- b) Haber cumplido 35 años el tiempo de la elección.
- c) Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia.

Por su parte, las incompatibilidades se contemplan de la siguiente forma:

- a) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de culto;
- b) No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de los comicios;
- c) No ser secretario ni subsecretario de Estado, jefe o subsecretario general de departamento administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de Estado alguno, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección;

---

<sup>230</sup> La original Constitución del 17 exigió la obligación de ser hijos de padres mexicanos por nacimiento. Este requisito fue una novedad en la Constitución que hasta la fecha nos rige. Así, se trató de evitar que una persona de ascendencia extranjera pudiera llegar a la presidencia; de forma específica, se tenía en mente, evitar que alguien como José Ives Limantour, a quien se le consideró afrancesado, estuviera en la posibilidad de alcanzar el mencionado cargo. Este requisito fue seriamente combatido por tacharlo, algunos sectores, como sumamente nacionalista. El 1º de julio de 1994 fue modificado este requisito para quedar como actualmente se encuentra, como producto de una negociación hecha por el PAN, lo que posibilitó que un mexicano cuyos padres no fueron mexicanos por nacimiento contendiera por la presidencia de la república, cuyo nombre es Vicente Fox Quezada. Definición de Presidente de la República dada por Jorge Carpizo en el "*Diccionario Jurídico Mexicano*", editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001, p. 2976.

- d) No haber desempeñado previamente el cargo de Presidente de la República, en cualquiera de sus modalidades; es decir, provisional o sustituto, lógicamente este impedimento subsiste para el que fue electo por el pueblo de forma directa en las urnas.<sup>231</sup>

### **3.6. Atribuciones y funciones del presidente.**

Las facultades del presidente mexicano provienen de la Constitución, de la ley ordinaria y del sistema político.

#### **3.6.1. Provenientes de la Constitución.**

- a) Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- b) Nombrar y remover libremente a sus principales colaboradores, como lo son los secretarios de Estado;
- c) Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- d) Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aéreas nacionales, y los empleados superiores de hacienda.
- e) Nombrar a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, con arreglo a las leyes;

---

<sup>231</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *"Perspectivas del derecho en México, concurso nacional de ensayo jurídico"*, 2000, op. cit. p. 177.

- f) Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación;<sup>232</sup>
- g) Disponer de la guardia nacional para los mismos efectos, en los términos previstos por la fracción IV del artículo 76;
- h) Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
- i) Designar, con la aprobación del Senado, al Procurador General de la República;
- j) Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. Para la conducción de tal política, el titular del ejecutivo deberá observar los principios de autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y seguridad internacionales.
- k) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo acuerde la Comisión permanente;

---

<sup>232</sup> Es difícil precisar cuando puede el presidente hacer uso de la fuerza pública para preservar la seguridad interior del país. La respuesta a esta interrogante podría conducirse de la siguiente forma: existe una paz mínima para el desarrollo de la vida cotidiana; si esta pelagra, el presidente puede hacer uso de esta facultad. Cabe hacer mención que en uso de dicha facultad no se debe violar los derechos humanos de los gobernados. Si esta situación llegara a configurar una emergencia, el presidente tiene la facultad de solicitar al congreso la suspensión de las garantías consagradas en la Constitución Política; esto significa que la sola calificación dada por el ejecutivo es insuficiente, pues requiere de la intervención del legislativo, véase Carpizo, Jorge, “*Estudios constitucionales*”, op. cit. p. 343.

- k) Facilitar al poder judicial los auxilios que requiera para el ejercicio expedito de sus funciones;
- l) Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
- m) Conceder, conforme a las leyes, indultos a reos sentenciados por delitos de competencia de tribunales federales;
- n) Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o patrocinadores del algún ramo de la industria;
- ñ) Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- o) Derogada;
- p) Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado;
- q) Derogada;
- r) Las demás que le confiera expresamente la Constitución.

### 3.6.2. Provenientes de las leyes ordinarias

El Presidente de la República tiene una enorme gama de facultades que le otorgan las distintas leyes ordinarias que resultaría imposible enunciar, dada su complejidad, en consecuencia sólo se enunciarán algunas que resultan importantes.

- a) Debe nombrar a una serie de importantes funcionarios del gobierno, entre los cuales destacan el director y subdirector de PEMEX, el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros.
  
- b) Participar de acuerdo con la ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica, en el proceso económico: producción, distribución y consumo, toda vez que interviene en las actividades industriales relacionadas con la producción y distribución de mercancías o con la prestación de servicios, en distintas ramas, tales como: alimentos de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población del país; materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos de las industrias fundamentales; artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional; productos que representen renglones importantes de la actividad económica mexicana, así como servicios que afecten la producción y distribución de dichas mercancías y no se encuentren sujetas a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en ley.<sup>233</sup>
  
- c) Diseñar la política monetaria mediante el uso de una serie de instrumentos que su Ley Orgánica otorga al Banco Central; tales figuras son el encaje legal, la emisión de billetes y la acuñación de moneda, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores en el mercado abierto, el establecimiento de tasas mínimas y máximas en las operaciones de las instituciones bancarias, entre otras.

---

<sup>233</sup> Carpizo, Jorge, "*Estudios constitucionales*", op. cit. p. 346.

- d) Controlar la inversión extranjera mediante el uso de los instrumentos legales para ello, y que la Ley de Inversión Extranjera le proporciona con tal propósito;
- e) Controlar a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria.<sup>234</sup>
- f) Su intervención en el sistema educativo nacional, a través de la Secretaría de Educación Pública, a la cual la Ley Federal de Educación le señala facultades de suma importancia, como son: formular los planes y programas en toda la república para nivel primaria y secundaria y normal, así como de cualquier grado destinada a obreros y campesinos; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria, entre otras atribuciones.
- g) Otorgar y revocar las concesiones de los canales de radio y televisión, así como la inspección y vigilancia de los mismos, de acuerdo con la ley respectiva.
- h) Influir en la prensa nacional, toda vez que el suministro del papel está controlado por la Productora e Importadora de Papel, S.A. y las casas editoriales pueden hacer compras a crédito y deberle dinero.

### **3.6.3. Provenientes del sistema político**

- a) Amplia representación y participación en el partido político de su militancia. Lo cual sucedía en el Partido Revolucionario Institucional, en el cual el Presidente de la República era el líder y controlaba de manera amplia las elecciones locales y federales, mediante la imposición de candidatos. Ahora se remarca con la intervención, ocupación de cargos y lucha por posiciones políticas en el Partido Acción Nacional, por pertenecer a éste el Presidente Vicente Fox.

---

<sup>234</sup> Ibidem, p. 347.

- b) Designación de su sucesor, con un margen de libertad sumamente amplio; quizá su única limitante sea que el elegido no sea abiertamente rechazado por los distintos sectores del país. Recuérdese que para los últimos comicios federales en el año 2000, hubo un proceso de democratización en la elección del candidato del partido en el poder, y contendieron para obtener la candidatura del dicho partido Humberto Roque Villanueva, Manuel Bartlet Díaz, Roberto Madrazo Pintado y Francisco Labastida Ochoa, siendo este último quien fuera electo por las bases del partido para contender a la Presidencia de la República.
- c) Designación de los gobernadores de las entidades federativas;<sup>235</sup>
- d) Actuación como árbitro de las principales disputas obrero-patronales, en ocasiones de forma abierta, y en otras discrecionalmente.

A manera de corolario Jaime F. Cárdenas Gracia considera que el sistema presidencial mexicano tal como fue concebido por el constituyente de 1917, y aún en uso de sus facultades metaconstitucionales, es un serio cuestionamiento del ejercicio de la democracia, que genera múltiples conflictos institucionales de difícil solución.

Este autor cree conveniente que se modifique nuestro régimen de uno presidencialista, a un de tipo parlamentario o semiparlamentario. Reconoce que una solución que prevalecerá en el futuro es la reducción de facultades del ejecutivo, y como se viene haciendo, acrecentar las facultades de control de los otros dos poderes, así como de los órganos autónomos.

---

<sup>235</sup> En determinados casos, al seleccionar a los candidatos a gobernadores, el presidente ha consultado a un pequeño círculo, así como a los representantes estatales de los sectores que componen el PRI. En la práctica muchos presidentes se han ahorrado consultas procediendo directamente a la designación del candidato a la gubernatura de un estado determinado, en contra de las fuertes objeciones hechas por diversos sectores del mismo partido. Por citar algunos ejemplos, tenemos que durante el mandato de Miguel Alemán eligió a Sánchez Colín como candidato a gobernador por el Estado de México, pese a la oposición de los dirigentes de la CTM; o cuando nombró a Ignacio Morones Prieto como gobernador de Nuevo León sin que tuviera residencia en tal entidad, véase Entrena Durán, Francisco, *"México: del caudillismo al populismo estructural"*, Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilla, España, 1995, p. 185.

Entre las atribuciones constitucionales que no se consideran deseables, y por lo tanto exigen su derogación o limitación, se encuentran:

1. Limitar las atribuciones reglamentarias del ejecutivo. Incorporar la reserva de ley.
2. Derogar la existencia de cualquier reglamento autónomo.
3. Derogar las facultades legislativas presidenciales en materia de salud y combate a la contaminación ambiental.
4. Derogar las atribuciones legislativas consagradas a su favor de acuerdo al segundo párrafo del artículo 131 constitucional.
5. Modificar el sistema de ratificación de tratados. Incorporar la mayoría calificada de las dos terceras partes del Senado para tratados ordinarios, y sujetar tratados de la trascendencia del TLC al procedimiento de reforma constitucional. Cambiar el sistema electoral del Senado por uno que no sobre represente al partido mayoritario. Permitir que el Senado participe en la negociación de cualquier tratado.
6. En la suspensión de garantías hace falta: precisar los supuestos de la suspensión de las mismas y ampliar otros poderes y órganos el derecho de iniciativa de suspensión; aumentar a dos terceras partes la mayoría del Congreso de la Unión para aprobarla; hacer el señalamiento que las garantías como las referentes a la vida del hombre no se pueden suspender; establecer la derogación inmediata de las leyes y medidas tomadas con motivo de dicha suspensión de garantías, una vez que las circunstancias que les dieron origen han desaparecido; establecer la posibilidad de impugnar la resolución en que se suspenden las garantías.

7. Respecto de la iniciativa de ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, considerarlos en un solo documento con el objeto de vincularlos, y constituyan verdaderamente el presupuesto del Estado, y adicionarse al apartado patrimonial. Esto, jurídicamente implica entender al presupuesto no como un acto administrativo sino como una ley por el cual el Congreso podría proponer su proyecto de ley de ingresos, presupuesto de egresos y administración del patrimonio del Estado. Igualmente se debe establecer claramente si el legislativo puede rechazar el presupuesto, y los mecanismos constitucionales de solución del problema que se suscite por esta causa.
  
8. Además, considera conveniente que al legislativo se le brinde más tiempo para hacer el análisis de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Y en cuanto al control del gasto por parte del Poder Ejecutivo y por el órgano autónomo de control, sumado al control global de la cuenta pública, debe existir una fiscalización trimestral del gasto público ejercido.<sup>236</sup>

#### **3.6.4. Atribuciones jurisdiccionales**

Trasladar los tribunales administrativos al poder judicial o por lo menos concederles cierta autonomía, así como ciertas garantías judiciales plenas a los tribunales que dependan del ejecutivo. Por lo que órganos como la Comisión de Competencia Económica, la Comisión Nacional Bancaria, la de Seguros y Fianzas, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Procuraduría de la Defensa del Consumidor, la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario, deben transformarse para su beneficio organizacional.

- Establecer responsabilidades claras para los miembros del Poder Ejecutivo, cuando no se auxilie al poder judicial en uso de sus facultades.

---

<sup>236</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. *“Una constitución para la democracia; propuestas para un nuevo orden constitucional”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, pp. 103 y 104.

- Como alternativa a la propuesta anterior, este autor, señala como solución, la creación de una policía dependiente del poder judicial encargada de hacer cumplir las resoluciones emitidas por el Estado en su función jurisdiccional.
- El establecimiento de criterios claros, y precisos que fundamenten las leyes federales, y locales de procedimiento administrativo.
- Crear la figura del abogado del Estado y restablecer la Secretaría de Justicia.<sup>237</sup>
- Crear la institución del juez penitenciario.
- Derogar la atribución del ejecutivo de expulsar a los extranjeros de territorio nacional sin que haya sido oído y vencido en juicio.
- \* Algunos órganos y funciones del Estado como el Ministerio Público, el control económico financiero del Estado, entre otros, deberán gozar de plena autonomía frente al ejecutivo.<sup>238</sup>

Respecto de las atribuciones ejecutivas, consideramos con mayor relevancia las siguientes:

1. Modificar el esquema de libre nombramiento del presidente, respecto a los secretarios de Estado, introduciendo la ratificación del Senado en su designación, y la posibilidad de moción de censura, por parte del Congreso, a causa de responsabilidades políticas de los secretarios de despacho.

---

<sup>237</sup> En relación a lo anterior, el Ejecutivo presentó al Senado el pasado mes de marzo, una iniciativa de reformas en materia de seguridad pública, procuración de justicia y sistema penal, que versa sobre este tema.

<sup>238</sup> *Ibidem*, p. 105.

2. Derogar las atribuciones del presidente, para el nombramiento de los más altos puestos del poder judicial, así como de los órganos autónomos.
3. Introducir dentro de todos los niveles de gobierno, el servicio civil de carrera<sup>239</sup>
4. En materia de política exterior, ampliar las atribuciones del Senado para censurar la política exterior del Presidente.
5. Derogar las fracciones XIII y XV del artículo 89 constitucional, dado que le confiere facultades legislativas al ejecutivo.
6. Eliminar cualquier injerencia del ejecutivo en órganos, etapas y procedimientos electorales.
7. Eliminar el control del ejecutivo sobre los medios de comunicación, mediante la creación de un órgano autónomo, el cual conceda autorizaciones o no, permisos o concesiones, así como poner en práctica las políticas públicas en la materia. En esta materia, adicionar un capítulo exclusivo en el que se contengan los criterios y las bases sobre el órgano autónomo encargado de los medios; los permisos, concesiones y autorizaciones, el uso de los medios públicos y privados en las campañas electorales; el derecho a la información; los derechos de réplica y rectificación, y las responsabilidades de los comunicadores.
8. En materia de expropiación sujetar su ejecución a la aprobación del legislativo, o cuando menos, a la Cámara de Diputados<sup>240</sup>

---

<sup>239</sup> El pasado 1 de abril de 2004, entró en vigor la Ley del Servicio Civil de Carrera del Gobierno Federal.

<sup>240</sup> *Ibidem*, pp. 106 y 107.

- Respecto a las facultades federales del ejecutivo resaltan las siguientes:
  1. Contar con un título en la Constitución sobre el Estado Federal que precise de forma más clara las atribuciones de cada uno de los ámbitos de competencia; definir claramente la existencia de facultades concurrentes; determinar la administración de dichas facultades en el ámbito local de competencias; hacer del Senado el órgano del federalismo; crear un órgano autónomo en materia federal que auxilie al Senado; formular las atribuciones hacendarias de la federación a favor de los Estados y los municipios; otorgar mayores atribuciones en el ámbito político a las legislaturas locales sobre cuestiones federales.
  2. Establecer constitucionalmente facultades hacendarias expresas, a favor de los municipios y las entidades de la república mexicana.
  3. La Constitución debe contener los porcentajes de distribución de recursos entre la federación, los estados y los municipios, en torno a los impuestos de mayor importancia, como el de la renta, o el impuesto al consumo.
  4. Derogar cualquier intervención del ejecutivo sobre el Distrito Federal; en virtud de que los capitalinos de esta área geográfica merecemos una nueva forma de gobierno, sobre la base de la autonomía y de la democracia.<sup>241</sup>

### **3.7. Formas de control entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo**

Históricamente el Congreso ha tenido una serie de facultades importante, incluso, la de interpretación de nuestra Carta Magna. No obstante, el ejecutivo era fuerte principalmente debido a que:

---

<sup>241</sup> Ibidem, p. 108.

- a) Ha contado con la facultad de veto;
- b) Frente a sí tenía a un congreso dividido en dos Cámaras;<sup>242</sup>
- c) La ley fundamental le ha atribuido facultades amplias;
- d) Este publicaba y ejecutaba las leyes.

Aunado a estas prerrogativas presidenciales, el congreso poseía una serie de atribuciones de suma importancia, entre las cuales, algunas pudieron haber servido como mecanismos de control político hacia el ejecutivo. En la opinión de Jorge Carpizo estas fueron:

- a) Las facultades implícitas;
- b) La revisión de la cuenta anual;
- c) La ratificación de nombramientos;
- d) El juicio de responsabilidad política;
- e) La ampliación del periodo de sesiones a través de las extraordinarias;
- f) La autorización para que el titular del ejecutivo pudiera salir del país.

Respecto a la estructuración de la forma de gobierno, en las Constituciones de 1824 y 1917 existen varias similitudes, tales como:

---

<sup>242</sup> Recuérdese que en México, la única vez en que el legislativo ha estado depositado en una sola cámara fue durante la vigencia de la Constitución del 1857.

- a) La existencia del veto como facultad presidencial;
- b) El congreso dividido en dos Cámaras;
- c) Un sólo periodo de sesiones del Congreso;
- d) La forma de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, a partir de 1923.<sup>243</sup>

Por el contrario, la Constitución de 1857 estableció un sistema de gobierno distinto al señalado en las otras dos cartas fundamentales, toda vez que las características señaladas eran opuestas por no existir el derecho de veto, haber un congreso unicameral con dos periodos de sesiones. En 1857 el centro del poder plasmado en la Constitución era el legislativo, hasta que sufrió las reformas del año 1874, en que se regresó, en gran medida, a la estructura que se conoció en México en el año de 1824, la cual se recogió el constituyente de 1916.<sup>244</sup>

Las facultades del congreso, en materia de control político avanzaron de manera importante a finales de los años setenta. Pero principalmente en el año de 1977 hubo transformaciones cualitativas que representaron un cambio en las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo. En dicho año se estableció, lo siguiente:

- a) A la Cámara de Diputados se le otorgó la facultad de revisar la cuenta pública del año inmediato anterior;
- b) La Cámara de Senadores estaría facultada para analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo;

---

<sup>243</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, op. cit. p. 288.

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 289.

- c) Ambas Cámaras de forma coordinada se encuentran facultadas para crear comisiones cuya finalidad sea investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria;
- d) El recinto donde se reúne el legislativo es inviolable, y el Presidente de la Cámara es el facultado para velar por este derecho;
- e) Se faculta al congreso para expedir su propia Ley Orgánica.<sup>245</sup>

En el año de 1992, mediante una reforma a la Constitución, se facultó al Congreso para establecer un organismo de protección a los derechos humanos, cuyo presidente sería nombrado por el titular del ejecutivo con la ratificación del Senado, o en su receso, por la Comisión Permanente. Cámara, que por su composición no ejercía un verdadero control sobre la designación del Ejecutivo, sino que sólo legitimaba dicho acto. Por esta circunstancia es que el nombramiento del titular de este organismo, así como de otros que se dicen autónomos, no derivan en la verdadera independencia de estos organismos.

Otra reforma con candado se vio al año siguiente, cuando se elevó a rango constitucional la existencia de un banco central, que sería autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. El mismo regularía los cambios, la intermediación y los servicios financieros, cuyos gobernadores serían nombrados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, o en su receso, de la Comisión Permanente. Toda vez que en dicha Cámara el PRI contaba con mayoría calificada, en el terreno de los hechos, solo se daba la legitimación del nombramiento, sin que hubiera la posibilidad de un rechazo.

---

<sup>245</sup> Para abundar sobre detalles consultar a Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "*Transiciones y diseños institucionales*", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, pp. 154-166.

Algo muy curioso sucedió en el año del 93, fecha en que se reformó la cláusula de gobernabilidad de la Cámara de Diputados, estableciéndose que ningún partido político podría acceder a más de 315 escaños si obtenía más del 60% de la votación, ni más de 300 si obtenía menos de 60%. Con esta fórmula, teóricamente se impedía que se diera la mayoría calificada de un sólo partido político; sin embargo el partido mayoritario tendría asegurada la mayoría absoluta, quórum suficiente para modificar o elaborar leyes o decretos. Pero paradójicamente, en la elección del 94, el PRI obtuvo 300 asientos, el PAN 119, el PRD 71 y 10 otros partidos. De tal forma el partido oficial tendría una mayoría absoluta pero, para aprobar una reforma constitucional en esta cámara, lo que requiere de una mayoría calificada, el PRI necesitaría del consenso de los partidos de oposición. De esta manera, y a pesar del candado, los partidos políticos de oposición accedieron por vez primera al ejercicio de ciertas facultades constitucionales.<sup>246</sup>

El año de 1996 fue de suma trascendencia en la vida política de nuestro país. La causa directa, las reformas constitucionales en materia electoral. De ella se desprenden algunos cambios que pueden ser considerados avances y con someras limitaciones. Primeramente se dispuso que, el Instituto Federal Electoral se integraría por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, propuestos por los distintos grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y aprobados por las 2/3 partes de los miembros presentes de dicha Cámara (mayoría calificada), o en sus casos, por la Comisión Permanente.

Se debe considerar que dicha reforma no contenía candado alguno, toda vez que las facultades de control de la Cámara de Diputados, en relación con las del Senado, son inferiores, y la reforma del 96 aumentó las de la cámara baja. Además, por la pluralidad de partidos que integran dicha cámara, se permite que en realidad el Instituto Federal Electoral sea un organismo independiente en su funcionamiento y resoluciones.<sup>247</sup>

---

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 158.

<sup>247</sup> *Ibidem*, p. 159.

También, el antes Tribunal Federal Electoral, ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial, pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación, que cuenta con una sala superior permanente, cuya sede radica en el Distrito Federal, contando con cinco salas regionales. Este Tribunal Electoral está integrado por magistrados electorales propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aprobados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente. Con la nueva regulación se aumentaron las facultades del Senado y del poder judicial. Sin embargo se puede afirmar, que dicha modificación se encontraba acompañada de un candado, ya que la Corte, a partir del 94 contaba con una nueva integración, cuyos miembros fueron propuestos por el ex Presidente de la República entrante Ernesto Zedillo Ponce de León, con la ratificación del Senado. Se debe recordar que el PRI tenía mayoría calificada. Dadas las circunstancias, difícilmente se puede decir que dicho tribunal cuente con una autonomía plena, que le permita ser independiente en su funcionamiento y sus resoluciones.

Para el año de 1997, se estableció que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sería electo por el sufragio emitido por los ciudadanos de esta zona geográfica, ejerciendo su mandato hasta el mes de Diciembre del año 2000. A partir de este año la duración del cargo sería por seis años. La consecuencia política sería la coincidencia entre el partido que obtenga la jefatura del gobierno del D.F. y la presidencia de la república, así como los titulares de los órganos político-administrativos, que serían electos por la población en el mismo año. Para sorpresa de todos, principalmente del PRI, en dichas elecciones se confirmó el Partido de la Revolución Democrática en el Gobierno del Distrito Federal, pero más aún fue derrotado en las elecciones para la presidencia de la república, la que fue ganada por el candidato del Partido Acción Nacional. Por si fuera poco, las delegaciones políticas quedaron en su mayoría en manos del PRD, por lo que el PRI sufrió una amarga derrota en los tres niveles de gobierno.

Además del candado anterior, encontramos que el Senado, o la Comisión Permanente podrá remover al Jefe de 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 Cámara de Senadores, a propuesta del Presidente de la República nombrará un sustituto.<sup>248</sup>

La tendencia que se ha visto es la de disminuir las facultades constitucionales y metaconstitucionales del Poder Ejecutivo, así como garantizar la pluralidad de partidos dentro del congreso.

Con las reformas constitucionales del año de 1996 en torno a la integración de la Cámara de Senadores, y la de diputados, se abrió la posibilidad de que el PRI ya no fuera mayoría calificada en la primera ni mayoría absoluta en la segunda.

Moviéndose en ese ambiente, los partidos políticos de oposición realizan y podrán hacerlo en lo futuro, conforme a la Constitución, diversos actos de control sobre los miembros del gobierno. Por citar un ejemplo, la oposición por si sola, en la Cámara de Senadores, puede acudir ante la Suprema Corte de Justicia para que conozca de las acciones de inconstitucionalidad. Mientras que esta oposición en la Cámara de Diputados puede o no aprobar el presupuesto de egresos de la federación; revisar la cuenta pública del año próximo anterior; también puede aprobar o no la iniciativa del ejecutivo en el caso de empréstitos, contribuciones o impuestos, ya que es necesaria la aprobación de la mayoría absoluta, y la oposición unida cuenta con ese quórum. Asimismo, los partidos políticos de oposición, tienen la posibilidad de realizar el procedimiento de la declaración de procedencia, con la finalidad de exigir la responsabilidad penal de cualquiera de los servidores públicos<sup>249</sup>; acusar a un servidor público ante la Cámara de Senadores por su responsabilidad

---

<sup>248</sup> Ibidem, p. 160.

<sup>249</sup> Tan sólo hay que hacer memoria, de cuantos servidores públicos han sido sometidos a un juicio con motivo de sus funciones en los últimos 70 años. La respuesta es obvia, mientras se mantuvo la hegemonía del PRI los casos fueron mínimos; pero al perder su fuerza política, se ventilaron juicios por la responsabilidad penal en que incurrió el ex Secretario de Turismo Oscar Espinosa Villareal, con motivo de su gestión como último jefe del Departamento del Distrito Federal así como por algunos actos cometidos durante su gestión como secretario de despacho y del Senador Ricardo Aldana del PRI, Manuel Espino del PVEM, además de los juicios de procedencia en contra de René Bejarano y del ex Jefe de Gobierno del D.F., Andrés Manuel López Obrador.

política, así como acusar al titular del ejecutivo por traición a la patria y por la comisión de delitos graves del orden común, y de esta forma exigirle su responsabilidad penal.

De las reformas anteriormente comentadas se desprende, que con la modificación realizada en el año de 1996 respecto de la cámara baja, se fortaleció el papel de los partidos políticos, la sociedad participó más como cuerpo electoral y es ahora, centro de opinión crítica dentro de los medios de comunicación. Esta misma reforma permite aplicar los actos de control que se encuentran previstos en la Constitución. Todo ello, incrementa las posibilidades reales del Estado de derecho en nuestro país, particularmente en la eficacia del principio de la división de poderes.<sup>250</sup>

Las anteriores consideraciones nos hacen reflexionar sobre la evolución de la distribución del poder en nuestro país. El sistema de gobierno que hemos elegido es el presidencial, sin embargo dentro de la historia de México encontramos que debido al abuso del poder ejercido por el Titular del Ejecutivo, los legisladores se han visto en la necesidad de imponer un sistema en el que ha predominado el parlamento; y aunque históricamente este tipo de gobierno ocupó un espacio muy reducido, no significa que estemos muy lejos de adoptar tal sistema, con el objeto de tener un mejor control de los actos emanados del ejecutivo. Por ello, bajo las actuales circunstancias políticas que vivimos en México, podemos señalar que las facultades del ejecutivo se han ido reduciendo, en atención al régimen federal, que pactaron los estados de la república constituir, y sobre la base del principio de una efectiva división de poderes, en el cual el legislativo y el poder judicial empiezan a ejercer un verdadero control sobre los actos del ejecutivo. De hecho, el pluripartidismo político dentro del congreso permitirá que el legislativo deje de ser un órgano subordinado a la voluntad del presidente, quien ya no es el jefe del partido hegemónico que se mantuvo en el poder dos terceras partes de siglo.

---

<sup>250</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalia, op. cit. pp. 163 y 164.

### **3.8. Reformas Constitucionales al Poder Ejecutivo en México**

#### **3.8.1. Elección presidencial**

Existen diversos planteamientos en relación a la elección presidencial, así para algunos autores es necesario reducir el periodo a 4 años de gobierno y permitir la reelección. Según esta postura, el periodo presidencial de cuatro años, tal como figuraba en el texto original de la Constitución de Querétaro, reduciría en una tercera parte la temporalidad actual, y auspiciaría una mayor agilidad en la vida política. Alentar las expectativas legítimas de acceso al poder es una forma de preservar la estabilidad democrática.

Otro aspecto que resulta importante examinar la conveniencia de una segunda vuelta en la elección presidencial. Se trata de una cuestión delicada. En principio, se podría pensar que un Presidente elegido por minoría presentaría una condición de debilidad contraria a la función que debe desempeñar, además deberían valorarse las condiciones de los procesos electorales, los cuales han demostrado en México, caracterizarse por el triunfo de la apatía y el abstencionismo.

Si el periodo presidencial se redujera a cuatro años, y otro tanto ocurriera con el de senadores, podría en cambio ampliarse un año el de diputados para evitar las elecciones intermedias.

#### **3.8.2. Funcionamiento y regulación del Gabinete**

Es conocida una conversación entre Churchill y Roosevelt, durante la segunda guerra mundial, en que el primero decía al segundo: "Usted se tiene que preocupar por qué tanto puede hacer sin la aprobación del Congreso, pero no se preocupa por su gabinete. Por el contrario, yo nunca me preocupo por el Parlamento, pero continuamente tengo que consultar y pedir su apoyo a mi gabinete" (Shlesinger, 1994: 91).

Desde luego, aun en los sistemas parlamentarios las funciones de control ejercidas por el gabinete son más o menos relativas, a pesar de la responsabilidad de los ministros ante los parlamentos. Sin embargo, hay dos medidas susceptibles de aplicación en un sistema presidencial, cuyos efectos permitirían atenuar la discrecionalidad del Presidente y de los miembros del gabinete: una es la colegialidad, y la otra es la ratificación de los nombramientos por el Congreso.

De manera general no hay regularidad en la celebración de reuniones, prevalece la informalidad en la deliberación y la adopción de acuerdos, y se aplica un criterio de especialidad "de los gabinetes" que no permite a los secretarios participar en la discusión de políticas ajenas a su área.

Adoptar la figura del gabinete auspiciaría que una buena parte de las decisiones se discutieran con regularidad, dejando constancia de lo sustentado. Así sea para salvar una forma de responsabilidad moral e histórica, esta situación obligaría a los miembros del gabinete a fundamentar y consignar sus puntos de vista.

Una cuestión a dilucidar será la adopción de un jefe de gabinete. Las experiencias donde coexisten Presidentes y jefes de gabinete no son homogéneas. Las más frecuentemente invocadas son la francesa y la Argentina pero aun en ese caso se presentan problemas que sólo la elevada cultura política de la sociedad y la responsabilidad de los dirigentes ha permitido superar.

La presencia de un jefe de gabinete serviría para atenuar las presiones de la actividad cotidiana del gobierno sobre el Presidente, y permite a éste asumir una especie de segunda instancia política que resulta muy funcional en periodos de acomodamiento institucional.

La adopción de la figura de un jefe de gabinete puede resultar complicada en su inicio, pero contribuiría en la solución del problema de la discrecionalidad presidencial que está en el centro de la discusión política y abriría un interlocutor directo del Ejecutivo ante el Congreso de la Unión, la principal crítica a las dos últimas legislaturas con las cuales ha trabajado el Presidente Fox, es la

falta de consensos y la nula interlocución entre los poderes ejecutivo y legislativo, tarea que sería obligación realizar a un Jefe de Gabinete.

### **3.8.3. Servicio Civil Gubernamental**

La neutralidad administrativa es una garantía para la democracia. Es comprensible que la actividad administrativa experimente cambios de acuerdo con la orientación política del gobierno, pero debe evitarse que el aparato administrativo actúe como un centro de resistencia que bloquee o distorsione las decisiones políticas. En México existe, además, una larga tradición de acomodo burocrático en función de relaciones personales. El importante esfuerzo que se produjo a partir de 1982 para evitar el nepotismo dio resultados, pero la práctica de adjudicar empleos públicos de diferentes niveles en virtud de las lealtades personales, no ha desaparecido.

A pesar de esa tendencia secular, en algunas áreas de la administración se ha podido configurar un servicio civil funcional. El servicio exterior ofrece un buen ejemplo de un esquema responsable que ha permitido profesionalizar a funcionarios diplomáticos y consulares. Otros ámbitos donde se han obtenido resultados positivos son las áreas de salud y educación, y los órganos de impartición de justicia.

La característica dominante del servicio civil en México denota, sin embargo, dispersión de esfuerzos, carencia de sistemas de evaluación, niveles jerárquicos bajos, y disparidades en los objetivos alcanzados.

La neutralidad administrativa supone varias ventajas políticas: reduce la perspectiva patrimonialista de los cargos públicos; garantiza a los partidos que acceden al poder la capacidad de operar con cuerpos experimentados que ofrecen mínimos de resistencia a la implantación de decisiones políticas nuevas; y permite que el electorado tome sus decisiones sin el condicionamiento de que

un cambio en la titularidad del gobierno puede tener implicaciones negativas en la continuidad y en la calidad de los servicios.

## CAPÍTULO IV

### EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

#### 4. Sistema presidencial o presidencialismo

El sistema presidencial mexicano tiene su origen jurídico en la Constitución Norteamericana de 1787 y en la Constitución Española de 1812. Ambas configuraron el sistema presidencial mexicano, desde la Constitución de 1824 hasta la de 1917, con excepción de la de 1857 que centró el poder en el órgano legislativo.

Desde el siglo XIX y prácticamente hasta nuestros días, la República se desarrolló como un sistema federal. Esto tuvo que ver con la necesidad de organizar al Estado para tener la estabilidad que hizo posible la reforma social y las políticas para el desarrollo nacional, lo que significó especialmente a partir de 1936 y hasta 1994 la expansión del poder presidencial con la consecuencia de que el desarrollo democrático ha sido paulatino y gradual.<sup>251</sup>

La similitud con los países de centro y Sudamérica es completa, tan solo basta recordar que cuando Bolívar influyó en la redacción de la Constitución de Bolivia, concibió un sistema que si en todas nuestras naciones fue rechazado formalmente, en la práctica adquirió carta de naturaleza. Este famoso libertador sostuvo la necesidad de un ejecutivo fuerte, dotado de enormes facultades y que metafóricamente hablando fuese como "un sol en torno al cual girasen todos los hombres y las cosas". Es curioso que el libertador y fundador de varias naciones sudamericanas, propugnador de la unidad de nuestros pueblos, copiase en gran medida los sistemas en contra de los cuales había luchado. Como él lo consideró, el presidente sería como un sol, alrededor del cual surgiría la vida

---

<sup>251</sup> Rodríguez Saldaña, Marcial y Garza Grimaldo, José Gilberto, "*Estudios constitucionales y parlamentarios*", Instituto de Estudios Parlamentarios, Eduardo Neri, México, 1999, p. 131.

de todo el universo, y como lo afirma *Daniel Morend*<sup>252</sup>, si los presidentes de la región no han podido cumplir íntegramente con el exacerbado centralismo concebido, no es porque ellos hubiesen carecido de ambición para realizarlo.

Para algunos autores, el sistema presidencial representa la contraposición del parlamento europeo. Así, el sistema presidencial ha tenido su expresión más completa en nuestro continente y con excepción del sistema establecido en los Estados Unidos de Norteamérica; en México y los países que se encuentran hacia el sur, el presidencialismo puede considerarse como un matiz que deriva del caudillaje y las dictaduras del siglo XIX y XX.

Lo anterior no significa que en el sistema presidencial norteamericano no haya características especiales, como bien lo han señalado algunos tratadistas: "*El presidente de los Estados Unidos es una figura cuya plenitud escapa del sistema racionalista de la Constitución. Es mucho más que el centro de un haz de poderes, o que un mecanismo en la máquina constitucional, y en consecuencia su función jurídico – política rebasa ampliamente la mera titularidad y ejercicio de unas competencias políticas*".<sup>253</sup> Algunos funcionarios que han desempeñado tal cargo, han sentido que no solo deben cumplir con una función meramente administrativa o política, sino mucho más, como lo manifestó en su momento el ex presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt.<sup>254</sup>

El connotado jurista mexicano *Andrés Serra Rojas*, en su "*Diccionario de Ciencia Política*", afirma que el presidencial es aquel sistema político de las repúblicas en las que el presidente es el titular del poder ejecutivo<sup>255</sup>. Además comenta que en el sistema presidencial, visto desde la normatividad

---

<sup>252</sup> Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Ciencia Política, de Partidos Políticos y Derecho Electoral.

<sup>253</sup> García Pelayo Manuel, "*Derecho constitucional comparado*", Revista de Occidente, España, 1950, Capítulo IX, pp. 39-47.

<sup>254</sup> Autor citado por *Ibidem*, "La presidencia no es meramente un cargo administrativo. Tal cosa es lo menos importante de ella. Es preeminentemente un caudillaje moral".

<sup>255</sup> Para algunos regímenes republicanos, el Presidente tiene una función representativa y moderadora entre el gobierno y el parlamento, mientras que en otros es titular del poder ejecutivo. Asimismo se le suele denominar presidente de la nación. Serra Rojas, Andrés, "*Diccionario de ciencia política*", Tomo II, Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1997, p. 432.

constitucional, ningún poder predomina sobre los otros. En teoría la separación de poderes es tajante y el equilibrio perfecto. Pero la realidad es otra, tanto en el sistema presidencial como en el parlamentarismo existe el fenómeno denominado "equilibrio inestable", ya que existe un desplazamiento del poder que se carga hacia uno sólo, con tendencia a una supremacía de hecho.

El sistema presidencial al descomponerse da origen al presidencialismo, fenómeno que aparece durante el siglo pasado, como si obedeciera a una ley histórica, en donde se advierte un poder ejecutivo con facultades desbordantes, que lo lleva a prevalecer sobre el legislativo. Por tanto se habla de un liderazgo del poder ejecutivo.

Esta situación proviene, de manera sintetizada, de la velocidad en que se producen los acontecimientos políticos y económicos. Las emergencias y las crisis no admiten dilaciones en su tratamiento, por ello es indispensable que se tomen decisiones rápidas, como la única forma de atender la urgencia que les caracteriza. Todos estos factores que constituyen la realidad del acontecer diario, han contribuido en gran medida a acentuar, y fortalecer las competencias del ejecutivo, y que el poder de gobierno se concentre en una sola persona, -dice Serra Rojas-, que con responsabilidad ante el parlamento, pero sin necesariamente consultarlo, puede en un momento dado resolver con prontitud, siendo el poder ejecutivo el más apto para solucionar todos estos imprevistos.<sup>256</sup>

El sistema político mexicano favoreció la ampliación del poder presidencial, que acumuló facultades con el paso de los años al desaparecer caciques y caudillos, quienes constituían algunos de sus contrapesos; así también el dinamismo de la industria, el comercio, la política exterior

---

<sup>256</sup> Los Presidentes de México en el siglo XX fueron Porfirio Díaz. (1877-1884), Francisco de León de la Barra (1911), Francisco I. Madero (1911), Pedro Lascuráin (1913), Victoriano Huerta (1913), Francisco S. Carvajal (1914), Venustiano Carranza (1914), Adolfo de la Huerta (1920), Alvaro Obregón (1920), Plutarco Elías Calles (1924), Emilio Portes Gil (1928), Pascual Ortiz Rubio (1930), Abelardo L. Rodríguez (1932), Lázaro Cárdenas (1934), Manuel Ávila Camacho (1940), Miguel Alemán (1946), Adolfo Ruiz Cortines (1952), Adolfo López Mateos (1958), Gustavo Díaz Ordaz (1964), Luis Echeverría Álvarez (1970), José López Portillo (1976), Miguel de la Madrid Hurtado (1982), Carlos Salinas de Gortari (1988), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994), Vicente Fox Quesada (2000).

contribuyeron a acentuar la importancia de la figura presidencial. Otro elemento que le otorga fortaleza a la figura presidencial es que representa a la nación, pues a diferencia de los legisladores que son electos por demarcaciones territoriales, él es electo por los ciudadanos de todo el país. Por ello, en algunos momentos de la historia, ha llegado a un punto en que el libre desenvolvimiento de las facultades metaconstitucionales ha provocado su distorsión por el uso abusivo del poder, por lo que se hace necesario redimensionar las atribuciones y el funcionamiento del sistema presidencial mexicano.

Las facultades constitucionales convirtieron al presidente de la república en el principal factor de estabilidad y arbitraje. Estas facultades conciernen principalmente a facultades políticas, y surgen de ser el jefe del partido mayoritario;<sup>257</sup> facultades que pueden caracterizarse por: supeditar al poder legislativo, que proviene de la búsqueda de oportunidades de los legisladores para ocupar cargos electorales, en la administración pública, o en el servicio exterior; distribuir los recursos fiscales e impulsar el desarrollo económico; y aplicar las políticas públicas correspondientes al Estado benefactor.

Considerando la centralidad política del presidencialismo en nuestro sistema, conviene señalar que el proceso de reforma del Estado inicia con el nuevo presidencialismo democrático, fruto de la elección del año 2000, el cual se manifiesta a través del acotamiento de facultades metaconstitucionales, y por la voluntad política de establecer los consensos que desahogan la reforma del Estado.<sup>258</sup>

---

<sup>257</sup> Facultad de designar a los candidatos a cargos de elección popular desde el Presidente de la República hasta alcaldes de los municipios que consideraba importantes, así como de nombrar la dirigencia del PRI. Afortunadamente, este partido ha sufrido durante los últimos años una transformación hacia la vida plural, en la que no solo el titular del ejecutivo y líder del partido designaría a estos representantes, sino que ahora el actual Presidente de la República no pertenece al PRI, además de que el Congreso está dividido entre los tres partidos que se consideran más importantes actualmente en la vida política de nuestra nación, a saber: PAN, PRI y PRD.

<sup>258</sup> Rodríguez Saldaña, Marcial y Garza Grimaldo, José Gilberto, op. cit. pp. 131 y 132.

Prueba de ello, es la evolución de las doctrinas de algunos autores mexicanos, así, *Jorge Carpizo* afirma que uno de los cambios que se han cristalizado en el Estado Mexicano es el referente al “*presidencialismo o sistema presidencial*”. A finales de los años setentas, en la primera edición del libro “*El presidencialismo mexicano*”, este autor escribió que el presidente de la república era un ejecutivo muy fuerte, y que contaba con atribuciones tan amplias que le brindaban un gran margen de decisión. Sus decisiones sólo tenían el límite determinado por la existencia de unos cuantos factores de poder.<sup>259</sup>

Hoy en día, el ejecutivo mexicano es un ejecutivo fuerte, pero su fuerza indudablemente, se ha visto disminuida en los últimos años; y para la toma de sus decisiones ahora debe considerar una cadena de factores y elementos que anteriormente no tenían la menor importancia. Asimismo, los grupos de presión y de interés, cada día participan más en la política, la economía y actividades de carácter social, lo que ha provocado que su margen de decisión se ha ido restringiendo.

Los principales factores que han contribuido al cambio vertiginoso del presidencialismo mexicano son: La corrupción del gobierno, así como el endeudamiento hacia el exterior que se acrecentó enormemente durante los sexenios de *Luis Echeverría Álvarez* y *José López Portillo*, las transformaciones profundas que ha tenido la sociedad mexicana; las crisis económicas de los últimos años<sup>260</sup>; un factor psicológico muy importante fue la ruptura de un tabú de que no se debía criticar al presidente de la república; el fortalecimiento de los otros dos poderes; la influencia más intensa de los grupos de presión; el paso de un sistema de partido predominante a uno pluripartidista (tripartidista); las frecuentes y recurrentes manifestaciones de malestar popular; las reformas políticas promovidas desde la cúpula del poder, especialmente durante los último diez años y diversos factores internacionales.<sup>261</sup>

---

<sup>259</sup> Carpizo, Jorge. “*Nuevos estudios constitucionales*”, Porrúa y UNAM, México, 2000, p. 3.

<sup>260</sup> Tan sólo se debe recordar la fuerte crisis económica que vivió el país a causa del episodio histórico que aconteció cuando el ex Presidente Salinas entregó la estafeta a su sucesor -Ernesto Zedillo Ponce de León- el cargo más importante que hay en el país, denominado “error de diciembre”.

<sup>261</sup> Carpizo, Jorge, op. cit. p. 5.

El presidencialismo mexicano que se configuró en el sexenio del General Lázaro Cárdenas, (1934-1940) tuvo entre sus aspectos más importantes los dos siguientes: el presidente es el jefe real del partido predominante, y como tal designa al candidato a la presidencia de su propio partido, lo que en la realidad equivale a decir que designa a su sucesor.<sup>262</sup>

Finalmente, tenemos que la definición constitucional sobre el sistema de gobierno no responde a un capricho del constituyente, sino a la realidad política, y a la evolución histórica de ella. México tiene un sistema presidencial porque es el que se conoce desde su independencia, y de conformidad con los diversos congresos constituyentes, de 1823-1824, 1856-1857, y 1916-1917; se trata del sistema que mejor responde a la realidad política del país que uno de corte parlamentario, con lo cual, el maestro *Jorge Carpizo*, está de acuerdo. Considera que el ejecutivo mexicano debe guardar un equilibrio con el poder legislativo, dentro de un sistema de pesos y contrapesos.

Lo anterior no implica que se requiera necesariamente de un ejecutivo débil. Nuestro país requiere de un ejecutivo fuerte, pero controlado por los otros dos poderes, de acuerdo con las facultades que la propia Constitución le señala, para que se aseguren realmente la libertad y seguridad de los habitantes del país. Advierte el mismo autor que "*la evolución político social del país nos hace ver que ello es posible*".<sup>263</sup>

#### **4.1. Relaciones Ejecutivo–Legislativo**

Las relaciones entre ambos poderes han tenido un giro de ciento ochenta grados, tomando como punto de comparación a aquellos congresos que se encontraban constituidos durante los sexenios de José López Portillo, por tomar un ejemplo, y el del actual presidente de la república. Al primero

---

<sup>262</sup> Ibidem, p. 9. Estas facultades subsistían, pero en las últimas elecciones federales, el candidato priista, quien fue elegido por las bases del partido así como de la gente que simpatiza con el PRI, perdió la contienda frente al candidato del PAN, por lo que actualmente, se puede decir que el Presidente de la República no es el jefe de su partido. El PAN no es el partido hegemónico, y el titular del ejecutivo tampoco tiene la facultad de elegir a su sucesor.

<sup>263</sup> Ibidem, p. 12.

de los mencionados le tocó vivir una era en la que el congreso al momento de que el titular del ejecutivo rendía su informe presidencial, todos se ponían de pié ante tan fastuoso y demagógico discurso, el cual por cierto duraba horas. Se trataba de un acto protocolario, en lugar de una rendición de cuentas del ejecutivo ante su congreso. Ahora, se advierte un titular del ejecutivo en la mira de los legisladores, quienes le han hecho ver durante ya casi cinco años de su ejercicio lo poderoso que puede ser el congreso cuando no está de acuerdo con el presidente de la república en la toma de sus decisiones.

*Miguel de la Madrid Hurtado* en su libro titulado "*El ejercicio de las facultades presidenciales*", se autodesigna el promotor de reformas constitucionales, directamente orientadas al fortalecimiento del poder legislativo, debido a que:

- a) Estableció dos periodos ordinarios de sesiones para el Congreso de la Unión, como en sus orígenes, aumentándose el tiempo efectivo de trabajo del legislativo, y con ello su presencia, y participación en la vida política nacional.
- b) Mantuvo el sistema mixto de integración de la cámara de diputados, con predominio del principio mayoritario, se fortaleció el principio de la representación proporcional; preservándose el principio de la mayoría relativa con los 300 diputados electos por mayoría, se incrementó de 100 a 200 el número de diputados que debían ser electos conforme al principio de representación proporcional.
- c) Se aumentó de 29 a 37 el número de integrantes de la Comisión Permanente. Se le robusteció así y se le acercó más a la realidad pluripartidista.
- d) Se estableció el principio de la renovación por mitades cada tres años del senado, con lo cual se buscó lograr una mayor cercanía de su integración con la voluntad del electorado,

así como la continuidad transexenal de la Cámara Federal; que según el ex presidente apuntaba claramente a la mayor autonomía de este órgano legislativo.<sup>264</sup>

Este ejemplo nos indica que es lo que representaba para un presidente fortalecido frente a un parlamento débil, un avance en la autonomía del poder legislativo, entraremos en materia de una manera más objetiva, desde la óptica de *Miguel Carbonell* quien opina que el hecho de que el Congreso de la Unión haya ganado presencia y peso político hace necesario que se le suministren los instrumentos suficientes para desempeñar las funciones adecuadas a su recién adquirida importancia.

Es por ello que para nosotros, una de las vertientes más importantes de esta clase de instrumentos, son las distintas formas de control parlamentario sobre el poder ejecutivo.

De conformidad con el marco constitucional actual, las cámaras pueden citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, a los responsables de la administración pública paraestatal, y a las empresas con participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.<sup>265</sup>

Un paso adelante para fortalecer las facultades de control político de las cámaras, podría darse si se les permitiera citar al Presidente de la República para que rinda cuenta de algún asunto importante para los intereses de la nación. Obviamente, -dice Carbonell- no se trata de tener al

---

<sup>264</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *“El ejercicio de las facultades presidenciales”*, Porrúa, y UNAM, México, 1998, p. 21. Al ex Presidente se le debe recordar que la cámara baja se compuso para el año de 1982 por 51 parlamentarios para el PAN, 299 para el PRI, 10 para el PPS, 12 para el PDM, 17 para el PMS, 11 para el PFCRN y 17 para el PSUM, quienes en su totalidad ocupaban 400 escaños. Las modificaciones hechas por Miguel de la Madrid le brindaron para el año de 1985 un mayor control del Congreso, puesto que su partido casi mantuvo las mismas curules, pero el porcentaje restante se dividió entre los demás partidos políticos. De manera personal, consideramos que las modificaciones hechas, en ningún sentido lograron el fortalecimiento del Legislativo frente al Ejecutivo, por el contrario lo debilitaron aún más.

<sup>265</sup> Art. 93 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

titular del ejecutivo frente a las cámaras cada semana, como sucede en la mayor parte de las democracias consolidadas (sobre todo en donde rige el sistema parlamentario de gobierno), pero si de tener la posibilidad de que explique ante el Congreso, y la opinión pública la atención que se le debe dar o se la ha dado a un asunto de trascendencia nacional.<sup>266</sup>

Esto supondría, además de aumentar las facultades de control político del legislativo frente al ejecutivo, la creación de mayores espacios de diálogo entre las diversas fuerzas políticas nacionales, y fomentaría la tolerancia y respeto hacia las posiciones de otro. No es lo mismo tener al titular del ejecutivo una vez al año, para presentar un informe que contempla el artículo 69 de la Carta Magna, que tenerlo cinco o seis veces durante el mismo periodo de tiempo, en sesiones tal vez, menos solemnes pero más operativas y en las que verdaderamente haya diálogo. Una modificación en este sentido introduciría un cambio cualitativo de suma importancia en la vida política nacional.

Para los parlamentos actuales, las facultades de control se han vuelto tanto o más importantes que las puramente legislativas. Hoy en día buena parte del tiempo que ocupan los legisladores en su desempeño en diversas democracias consolidadas se dedica más al análisis de políticas públicas que realiza el Poder Ejecutivo, y no tanto a la presentación, discusión y aprobación de iniciativas de ley. Dada esta circunstancia, se justifica la necesidad de introducir mecanismos reforzados de control para que ambas cámaras puedan cumplir de forma eficaz con sus funciones.

Otra medida posible, y en el mismo sentido, sería facultar al Congreso para la remoción de los secretarios de despacho sin necesidad de llevar a cabo el complejo procedimiento previsto en el Título IV Constitucional para el juicio político. Parecería un tanto exagerado pedir al Senado una mayoría semejante a la que se requiere para aprobar una reforma constitucional, para poder destituir no sólo a un Secretario de Estado, sino también a un director de empresa paraestatal, o de

---

<sup>266</sup> Bajo el supuesto de la existencia de esta norma, actualmente el Presidente de la República se vería obligado a dar cuenta al Congreso de la relación México-Cuba y el futuro de la misma, bajo un ambiente hostil que se vive frente al máximo Jefe de aquel Estado.

un fideicomiso público; artículo 110 Constitucional. Quizá sería más razonable que se exigiera una mayoría simple para llevar a cabo dicha destitución, o la correspondiente inhabilitación.<sup>267</sup>

Por su parte, *Carla Huerta Ochoa* afirma que las relaciones que la Constitución determina entre el poder legislativo, y el ejecutivo se manifiestan a través de diversos actos, como son: la iniciativa de ley, la rendición del informe en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el veto, las facultades extraordinarias, la ratificación de nombramientos y acuerdos internacionales, la desaparición de poderes, la facultad reglamentaria, la responsabilidad del presidente y la autorización de ausencia del territorio nacional.

No todas las funciones antes anotadas representan funciones de control, por lo que en su opinión, esta autora señalará cuales son las facultades del legislativo que si tienen ese carácter. Entre estas se encuentran:

Por parte de la Cámara de diputados:

- a) Expedir el bando solemne, para dar a conocer a toda la república la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>268</sup>
- b) Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;

---

<sup>267</sup> Carbonell, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, UNAM, México, 2000, pp. 5 y 6.

<sup>268</sup> En este supuesto, las reformas a la Carta Magna han llevado a la elaboración de un complejo mecanismo de control sobre la elección de presidente de la república en la que participa un órgano autónomo (Instituto Federal electoral), Art. 41 fracción I; un órgano jurisdiccional (el Tribunal Electoral, Art. 99, párrafo cuarto, fracción II, párrafo segundo, y un órgano legislativo (la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente, Art. 74, fracción II y 78, fracción II).

- c) Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo previamente las contribuciones que deban establecerse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior, apoyándose en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;
- d) Declarar si procede, o no penalmente contra los servidores públicos en términos del artículo 111, y conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 fungiendo como órgano de acusación en los juicios políticos.<sup>269</sup>

Las facultades exclusivas del senado pueden independientemente del tipo de función, calificarse como de orden político, y estas son:

- a) En materia de política exterior; analizarla con base en los informes anuales que el Presidente y el Secretario de Relaciones Exteriores rindan al Congreso; y aprobar los acuerdos y tratados internacionales que celebre el ejecutivo;
- b) Ratificar o no los nombramientos que el Presidente haga del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles, y demás Jefes Superiores del Ejército, Armada, y Fuerza Aérea Nacionales;
- c) Autorizar al presidente para que permita la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional, y la estación de escuadras de otras naciones por más de un mes en aguas mexicanas;
- d) Dar su consentimiento para que el presidente pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.

---

<sup>269</sup> Huerta Ochoa, Carla, *"Mecanismos constitucionales para el control del poder político"*, UNAM, México, 2001, p. 125.

Dice finalmente la autora, que las facultades mencionadas pueden calificarse como de control.<sup>270</sup>

Para comprender el funcionamiento legislativo es necesario tomar en cuenta las características del sistema presidencial mexicano<sup>271</sup>. Existen cuatro condiciones necesarias que sustentan el sistema presidencial en México. La primera es la existencia de una Constitución, que establece los elementos de un sistema político de corte presidencial, en donde los poderes ejecutivo y legislativo se encuentran separados, gozando el primero de ellos de amplias facultades. Las otras tres condiciones son de carácter fáctico, y dependen de las relaciones partidistas entre el Presidente y los otros poderes: así, la segunda condición es la presencia de un gobierno unificado, donde el partido mayoritario controle tanto la presidencia como ambas cámaras del congreso. El tercer elemento es la observancia de disciplina dentro del partido mayoritario, mediante la cual las resoluciones que adopte el partido se convierten en obligaciones para sus miembros. Finalmente, es necesario que el titular del ejecutivo cumpla con una doble función, a saber: ser tanto Presidente de la República como jefe máximo de su partido. Ante la falta de alguna de las anteriores condiciones, la fuerza del presidencialismo empieza a decaer, hasta que el presidente mantenga únicamente los poderes efectivos que le garantiza la Carta Magna.<sup>272</sup>

Por fortuna, en la actualidad vivimos dentro de un sistema de partidos, entre los cuales se dividen los escaños del Congreso de la Unión, así como en los congresos de cada uno de los estados de la República Mexicana, además de que el jefe del ejecutivo pertenece a un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional, y ejerce al mismo tiempo el liderazgo de su partido, por lo que para la toma de decisiones debe consensar con las diversas fuerzas políticas, además de que las facultades

---

<sup>270</sup> *Ibíd.*, pp. 125 y 126.

<sup>271</sup> La subordinación del poder legislativo al ejecutivo no ocurrió de la noche a la mañana. Se trató de un proceso paulatino y difícil. Así queda claro que los principios de división de poderes no funcionaban a cabalidad. Tal desigualdad se debió a diversas peculiaridades del sistema político mexicano y no necesariamente del régimen, Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México, una perspectiva desde la experiencia internacional*, LVII Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 2000, p. 181.

<sup>272</sup> Pérez, Germán y Martínez, Antonio, compiladores, *La cámara de diputados en México*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 2000, pp. 85 y 86.

de control del legislativo sobre el ejecutivo se están aplicando hasta ahora de una manera evidente. Dadas las actuales circunstancias que privan en torno al titular del ejecutivo, y a la integración tripartidista del congreso, el panorama para la figura presidencial es sumamente complicada, lo cual significa que sí ha habido un cambio en la forma de gobernar a los mexicanos. Esperemos que dicho cambio sea para bien, y se creen nuevos mecanismos que faciliten el diálogo y la tolerancia de las fuerzas políticas que mueven el país.

#### 4.2. Evolución del Sistema Electoral Mexicano

Concepto de sistema electoral.- En la opinión del ilustre maestro de la facultad de derecho Andrés Serra Rojas, el sistema electoral es el "*Conjunto de normas que regulan, todo lo referente al proceso electoral*". Entre las materias reguladas -dice el autor-, están: los requisitos para votar y ser electo; demarcación de circunscripciones electorales; proclamación de candidatos, dirección de la campaña electoral, formas de votación, escrutinios, distribución de los mandatos, procedimiento y solución de conflictos en torno a eventos electorales, y todo lo previsto y aún lo que aún no se prevé que tenga relación con los eventos electorales.<sup>273</sup>

Posteriormente dice que los sistemas electorales son los diversos procedimientos que se pueden poner en práctica para la elección de quienes hayan de desempeñar determinados cargos públicos; de manera concreta, los diputados, senadores, presidente<sup>274</sup> de la nación. Un sistema electoral debe ser a la vez simple, equitativo y eficaz, que permita la formación de mayorías de gobierno coherentes y estables. Continúa diciendo que un sistema perfectamente equitativo, como la representación proporcional, dará una relación exacta de los escaños o bancas de cada formación

---

<sup>273</sup> Serra Rojas, Andrés, "*Diccionario de ciencia política*", Tomo III, Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1997, p. 188.

<sup>274</sup> En el caso de México su elección se realiza en forma directa, por sufragio universal y por el principio de mayoría relativa para servir por un periodo de seis años. La Constitución determina expresamente que el ciudadano que haya desempeñado este cargo ya sea por elección popular o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y bajo ningún motivo podrán desempeñarlo nuevamente. Esta vedada categóricamente la posibilidad de la reelección. Instituto Federal Electoral, "*El régimen electoral mexicano y las elecciones federales 2000*", México, 2000, p. 4.

política, pero por la misma razón tenderá a la multiplicación de los partidos, y su eficacia para la formación de mayorías se verá notablemente disminuida.<sup>275</sup>

La evolución electoral mexicana parte de un pasado no muy halagador. Dos factores le dan sus características a la materia: el monopolio de la organización electoral del ejecutivo, y la inexistente justicia electoral. Si se analiza a fondo la legislación electoral hasta antes del año de 1996, se encuentra como característica constante que la organización electoral era parte de las facultades de la Secretaría de Gobernación, y por tal circunstancia, su parcialidad hacia el partido hegemónico dañaba el espíritu democrático. Además, el poder judicial que se suponía ser el contrapeso real al poder ejecutivo, prácticamente no tenía oportunidad de conocer sobre la legalidad y constitucionalidad de los procesos políticos. Por tales motivos, la materia electoral, como tal se encontraba desprestigiada en los ámbitos académicos y sociales.

Respecto a la organización electoral como facultad del ejecutivo por conducto de la Secretaría de Gobernación era una característica más del régimen. Se trataba de un mecanismo de control del sistema de las entidades federativas y los partidos políticos, que a la postre dio como resultado que el más beneficiado de ello, fuera el propio Secretario de Gobernación, pues, en ocasiones, se convirtió en Presidente de la República.<sup>276</sup>

La organización electoral era una característica institucional. El control de los procesos electorales por parte de un órgano federal estuvo vigente por más de cincuenta años. Su origen se remonta a la Ley Federal Electoral de 1946, por medio de la cual el Presidente Ávila Camacho federalizó los procesos electorales al instituir un órgano federal (la Comisión Federal de Vigilancia Electoral), y concentrar el padrón electoral. Ambas acciones estaban encaminadas al fortalecimiento del ejecutivo federal sobre los demás poderes y entidades federativas.

---

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 190.

<sup>276</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, García Campos, Alan y Nieto Castillo, Santiago, "*Estudios jurídicos en torno a la institución federal electoral*", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, p. 148.

En relación a la intervención del poder judicial en materia electoral, encontramos un apunte histórico de suma relevancia; se trata de la polémica entre Ignacio L. Vallarta y José María Iglesias por la cual el poder judicial se autolimitó en el conocimiento de asuntos de índole electoral. Iglesias postuló la tesis de la incompetencia de origen, que sostenía la facultad del poder judicial para conocer de amparos en materia electoral, particularmente, de revisar los procesos electorales que habían realizado las autoridades responsables. Iglesias argumentaba que si la autoridad había sido llevada al poder mediante un proceso fraudulento, sus actos debían ser nulos por tener una incompetencia originaria.<sup>277</sup>

Por su parte, Vallarta sostenía que el poder judicial no tenía la facultad para intervenir en cuestiones políticas, y apoyado por Díaz, eliminó como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la intervención judicial en la política mexicana.

Sin embargo, a pesar del paso del tiempo, el desarrollo de la justicia electoral mexicana durante el siglo XX tampoco fue muy alentador. Los colegios electorales de las cámaras federales, se instauraban como árbitros supremos que decidían los conflictos electorales a favor del propio sistema.<sup>278</sup>

Si en el ámbito de los colegios electorales la situación era completamente irregular, en el aspecto procesal jurisdiccional la ausencia de mecanismos efectivos de tutela de los derechos políticos era lamentable.

---

<sup>277</sup> Para profundizar, véase el libro escrito por Moctezuma Barragán, Javier, *“José María Iglesias y la justicia electoral”*, UNAM, México, 1994.

<sup>278</sup> Son famosos los dictámenes que excluían a candidatos triunfadores de la oposición bajo el argumento de ser “reaccionarios” a la revolución mexicana, así como también el dictamen que se dio en el año de 1964 por el que se le otorgaron diputaciones al PPS sin que contara con los requisitos constitucionales bajo el argumento de que se cumplía con el espíritu de la ley. Cárdenas Gracia, Jaime, García Campos, Alan y Nieto Castillo, Santiago, op. cit. p. 149.

La evolución del régimen surgido en 1929 presenta por lo menos cuatro etapas, en la opinión de *Jaime F. Cárdenas Gracia*<sup>279</sup>, y estos son:

## 1. Formación.

La primera etapa del sistema político mexicano corre del año de 1929 a 1935, y corresponde a la formación del mismo. Esta etapa se caracterizó por un poder dividido en dos. Por un lado se encontraba el Presidente de la República, y por el otro, el denominado jefe máximo de la revolución: Plutarco Elías Calles. En esta etapa se creó el Partido Nacional Revolucionario, se buscó la estabilización política y social del país, y se evitó la lucha armada, para que las diferencias surgidas entre los caudillos de la revolución, se resolvieran de forma pacífica dentro de la unidad interna de un partido hegemónico. Este periodo concluye con la expulsión de Calles del país por parte del General Lázaro Cárdenas, y el inicio del presidencialismo que sustituyó la división diárquica del poder.<sup>280</sup>

## 2. Consolidación (1935-1963)

La segunda etapa a que se refiere Cárdenas Gracia, corresponde a la consolidación del sistema político tradicional mexicano. Es en esta etapa donde aparecen las características clásicas del sistema, tanto institucionales como políticas. Las características institucionales son las que califican a nuestro país bajo un presidencialismo, con un sistema de partido hegemónico que dominaba al resto de los partidos y en donde lo electoral se encontraba bajo el control de la administración, tanto por parte de la Secretaría de Gobernación en el ámbito federal como de los gobiernos estatales en el ámbito local. Las características políticas del régimen eran el populismo, el corporativismo, el sistema copulativo-incluyente y la cohesión.

---

<sup>279</sup> Véase el Art. publicado por Cárdenas Gracia, Jaime, "*Después del 6 de julio*", Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, México, 1997.

<sup>280</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, García Campos, Alan y Nieto Castillo, Santiago, op. cit. p. 150.

### 3. Apertura dirigida (1963-1988). La oposición garantizada.

“A partir de 1963 y con cambios en 1978, se introdujeron los llamados diputados de partido con ciertos elementos de representación proporcional. Las reformas de 1977, 1986, 1989, 1993 y 1996 han perfeccionado de manera paulatina el referido sistema de representación proporcional, que tiende a lograr la participación de los partidos de oposición, otorgándoles determinado porcentaje en los citados procedimientos electorales.

Todo ello tiene por objeto reforzar el papel de la oposición, no sólo como una posibilidad de alternancia en el poder, sino como un sector que debe actuar de manera permanente en la toma de decisiones, conjuntamente con la mayoría. Esta evolución es calificada doctrinalmente como ***oposición garantizada***.<sup>281</sup>

Durante este periodo de gobierno, se iniciaron reformas político-electorales. En esta etapa se establece la figura de los diputados de partido, que abrió la participación en la cámara baja a los partidos de oposición, sin que estos tuvieran posibilidades reales de hacer enmiendas a la legislación, y mucho menos que lo hicieran al pacto federal. El fracaso de esta reforma orilló a que se impulsara una nueva enmienda constitucional en el año de 1977 que incorporó la representación proporcional en la cámara de diputados. Posteriormente, para el año de 1986, durante el mandato de Miguel de la Madrid Hurtado,<sup>282</sup> se realiza una nueva reforma constitucional cuyo resultado sería el aumento del número de diputados a 500, con la ampliación de 200 diputados de representación proporcional, permitiéndole al partido hegemónico participar en la asignación de estos diputados; de igual manera incorpora la figura de un órgano jurisdiccional, en materia electoral a través del Tribunal de lo Contencioso Electoral, incorporado al Poder Ejecutivo.

---

<sup>281</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución*, UNAM, México, 1998, p. 38.

<sup>282</sup> Por cierto, este ha sido el último presidente de México con licenciatura en Derecho, y el único de origen Colimense. Ver la obra dirigida por el diputado Novela Villalobos, Miguel Ángel, *Historia legislativa del Estado de Colima*, L Legislatura, México, 1994, últimas páginas.

De esta manera, la oposición garantiza dos aspectos fundamentales, por un lado el control presupuestario que el Legislativo tiene sobre el Ejecutivo y el control de la ratificación de nombramientos principalmente, algunos autores consideran que dentro de estos también se encuentra la autorización del Presidente para salir del país. Sin embargo, nosotros consideramos, que los primeros controles representan el fundamento básico, de los temas que a la oposición le interesan para limitar su poder frente al Ejecutivo.

La existencia de partidos opositores al partido del Presidente permitía abrir el parteaguas a los partidos políticos con ideologías diferentes al Partido Revolucionario Institucional.

La justificación de la existencia de la representación proporcional puede fundamentarse ideológicamente a través de lo expresado por la Suprema Corte de Justicia en la resolución de la siguiente acción de inconstitucionalidad:

P/J. 69/98

“Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, Noviembre de 1998, Página: 189.

**“MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.** La abundancia de criterios doctrinarios así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, pone de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en la que las Legislaturas Locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio para su aplicación en las elecciones federales. Las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el

establecimiento de principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional, son las siguientes: **Primera.** Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distrito uninominales que la ley señale. **Segunda.** Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. **Tercera.** Asignación de diputados independientes y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo a su votación. **Cuarta.** Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. **Quinta.** El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. **Sexta.** Establecimiento de un límite a la sobre-representación. **Séptima.** Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.”<sup>283</sup>

Adicionalmente, puede señalarse que en ese momento la representación proporcional era la vía idónea para garantizar pluralidad en la integración de los Congresos Federal y Locales, impidiendo que los partidos preponderantes contaran con una sobrerrepresentación garantizando que los partidos minoritarios tuvieran representación.<sup>284</sup>

En relación a este tema de la representación proporcional es importante señalar que no debe ser mayor el número de legisladores por esta vía, que de aquellos que fueron electos por sufragio directo en la contienda electoral, basada en distritos electorales.

A manera de abundamiento y para fortalecer la reforma a la Constitución que introdujo que 300 legisladores son electos por sufragio directo y 200 por representación proporcional , además de

---

<sup>283</sup> Sánchez Cordero Dávila, Olga y Márquez Rábago, Sergio R., *“Prontuario de Jurisprudencia”. Acciones y Controversias de Inconstitucionalidad*, Porrúa, México, 2004, pp. 625 y 626.

<sup>284</sup> Para profundizar en lo anterior véase P/J 70/98, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, noviembre de 1998, p. 191, cit. Sánchez Cordero, Olga y Márquez Rábago, Sergio R., op. cit. P. 627.

puede ser de utilidad para concretar la aseveración anterior, es de considerarse que el principio de representación mayoritaria prevalece sobre el de representación proporcional, circunstancia que puede interpretarse de la siguiente posición jurisprudencial:

P/J 50/2001

“Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIII, Abril de 2001, Página: 746.

**CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. AL PERMITIR SU ARTÍCULO 208, QUE UN SOLO PARTIDO PUEDA OBTENER UN NÚMERO DE DIPUTACIONES MAYOR AL DE DISTRITOS ELECTORALES, CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 54, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Dentro de las bases generales que el citado precepto constitucional establece y que deben observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el principio de proporcionalidad electoral, se encuentra la relativa a que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distrito electorales. En estas condiciones, al prever el artículo 208 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes que todo partido político que obtenga el triunfo en la totalidad de los distritos uninominales, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, sin que pueda exceder de veinte, tomando en cuenta los asignados por ambos principios, cuando de lo dispuesto en los artículos 17 de la Constitución Política de Aguascalientes y 16 del Código Electoral Local se desprende que el Congreso del Estado estará integrado por dieciocho diputados electos según el principio de mayoría relativa y hasta nueve diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, contraviene la base general de mención. Ello es así, porque si el territorio del Estado de Aguascalientes se encuentra dividido en dieciocho distritos electorales, entonces el precepto últimamente

citado sobrepase al máximo de diputaciones a favor de un partido permitido por las bases generales que instituye el aludido artículo de la Carta Magna.

Acción de inconstitucionalidad 34/2000 y sus acumuladas 1/2001. Partidos Verde Ecologista de México, Convergencia por la Democracia, Alianza Social del Trabajo. 29 de enero de 2001. 11 votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Alfonso Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 50/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno.<sup>285</sup>

#### 4. Apertura negociada

Esta etapa dio inicio en el año de 1988, cuando ya es necesaria la concurrencia de los partidos de oposición para realizar los grandes cambios jurídicos en materia electoral, advirtiéndose como durante el sexenio encabezado por Carlos Salinas de Gortari y el de Ernesto Zedillo Ponce de León, hay una especie de apertura negociada entre el partido en el poder y la oposición.<sup>286</sup>

En una reforma llevada a cabo en el periodo de 1989-1990 crea el primer modelo de Instituto Federal Electoral, se establece la modalidad del financiamiento privado, se permite la participación de observadores electorales, y se abre la posibilidad a la representación plural en el Senado, por medio de senadores de primera minoría y se crea la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral.

El movimiento armado que se dio al sur de la república mexicana en el año de 1994, reabrió el expediente de las reformas político-electorales. Producto de la influencia y presión de la sociedad,

---

<sup>285</sup> Ídem, op. cit. p. 759.

<sup>286</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, García Campos, Alan y Nieto Castillo, Santiago, op. cit. p. 151.

se orilló al régimen a dotar de mayor autonomía al Instituto Federal Electoral, instalar la figura de los consejeros ciudadanos en sustitución de los anteriores consejeros magistrados, eliminar el derecho de voto de los partidos políticos al interior de los órganos electorales, y a exigir la presencia de observadores internacionales durante los procesos electorales.

Finalmente, la inequidad de la contienda electoral de 1994, llevó al país a un nuevo debate sobre una nueva reforma constitucional. Por dos años, los partidos políticos negociaron una reforma electoral que finalmente fue aprobada en el año de 1996, en la cual se introdujeron las siguientes disposiciones:

- La asociación individual, y libre de los partidos políticos, lo que se entiende como un golpe al corporativismo del sistema, plasmada en el artículo 35 fracción III de la Carta Magna;
- La posibilidad de emitir el sufragio fuera de los distritos electorales, lo cual permite el voto a los mexicanos que se encuentran en el extranjero, conforme al artículo 36 fracción III;<sup>287</sup>
- La autonomía política del IFE, en la que se incluyó la figura de los consejeros electorales con mayores facultades e independencia que los anteriores, dotándolos con la característica de inamovilidad en el ejercicio de su encargo;
- La distribución del financiamiento público mediante reglas un poco más equitativas a través de un 70% en forma proporcional a la fuerza electoral, y un 30% en forma igualitaria entre todos los partidos políticos;
- Nuevas reglas sobre topes, límites, control, y vigilancia del financiamiento de los partidos políticos<sup>288</sup>;

---

<sup>287</sup> Las fracciones políticas representadas en la actual LIX Legislatura, han suscrito un acuerdo para hacer posible la instrumentación de esta medida.

<sup>288</sup> Aspectos que han vuelto a cuestionarse a raíz de los escándalos “Amigos de Fox”, “Pemexgate”, “Elección 2003 PRD-D.F.”.

- La apertura del Senado a la representación proporcional al establecer 32 senadores electos por dicho principio;
- Nuevas reglas para la integración de la Cámara de Diputados, que aún cuando señalan la imposibilidad de que un partido político tenga más de 300 diputados, mantienen una sobrerrepresentación de hasta un 8% del partido mayoritario;
- Se reforma el Tribunal Electoral, incorporándolo al Poder Judicial, designándolo jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad de las cuales tiene conocimiento nuestro más alto tribunal;
- Se faculta a dicho órgano para conocer de las irregularidades de las elecciones locales a través del juicio de revisión constitucional electoral;
- Asimismo, a este Tribunal se le otorga la facultad de calificar la elección presidencial<sup>289</sup>
- Se reforma el artículo 116 Constitucional para establecer un catálogo de disposiciones electorales para las entidades federativas;
- Se reforma el artículo 122 para otorgar a la Asamblea Legislativa mayores facultades legislativas, y la introducción de la elección directa del Jefe de Gobierno, así como de los Jefes Delegacionales;
- No obstante, el Jefe de Gobierno puede ser removido por el Senado, y éste último debe resolver sobre su sustitución, además de que se le limitan importantes atribuciones como: el monto del endeudamiento que depende de la aprobación del Congreso de la Unión<sup>290</sup>

---

<sup>289</sup> Sobre el particular, Jaime F. Cárdenas Gracia, considera esta disposición como errónea, dado que la naturaleza de este acto es meramente administrativo.

<sup>290</sup> Ibidem, pp. 152 y 153.

Por lo que hace a la integración, y capacidad institucional de la Cámara de Diputados, se ha visto influida por la adopción, a partir de las reformas hechas en el año de 1977<sup>291</sup>, de un sistema electoral de dos vías, cuya estructura fue definida como de carácter mixto; por un lado de representación proporcional con dominante mayoritario y, por otro, de sucesivas transformaciones derivadas de la aplicación de seis reformas a la legislación electoral.

Muchos de los trabajos, en los que se analiza la funcionalidad de los arreglos institucionales, hacen referencia a la relación entre la dinámica de representación, la capacidad de supervisión, y la estabilidad de los regímenes. Así, tomando como punto de partida a las democracias, podemos referir que en éstas:

- a) Se ponderan los sistemas electorales con base en el grado en el que se representa a una diversidad de intereses expresados en términos geográficos, u organizados por cortes sectoriales, a partir de los grupos que constituyen a la sociedad;
- b) Se clasifican de conformidad a la manera en que se traducen los votos en los escaños del Congreso.

La forma en que estos arreglos funcionan para garantizar la representación, y la eficiencia del gobierno sirve como parámetro para ponderar sus diferencias. A favor de los sistemas de mayoría se argumenta que fomentan una mayoría gobernante; promueven la gobernabilidad al contener y reducir la fragmentación partidista; además de que propician una relación directa entre el

---

<sup>291</sup> La reforma de 1977 tuvo la intención de fomentar el pluripartidismo y la competencia a la vez que resarcir la debilidad de los partidos, sin que se disminuyera el poder presidencial, convirtiéndolos en entidades de interés público. La incorporación de corrientes políticas organizadas a los espacios legitimados se efectuó mediante el diseño de dos pistas de representación, una de mayoría relativa y la otra de representación proporcional, mediante una fórmula diseñada de la siguiente forma: 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional por listas cerradas, para aquellos que obtuvieran menos de 60 diputaciones y más de 1.5% del total de la votación válida. La reforma de 1986 amplió el Número de diputados de representación proporcional a 200 y la de 1996 incrementó a 2% la votación requerida para la asignación de curules de representación proporcional, véase la exposición de motivos del Código Federal Electoral, 1987, p. 21.

representante y el elector, y mejoran la calidad de los representantes en funciones. En cambio, el sistema de representación proporcional, al pretender una ubicación igual en proporción entre los votos y los asientos, reduce las distorsiones entre los votos ganados por un partido en las elecciones y el número de asientos que obtiene. Sin embargo, al incrementar la variedad de opciones de elección, tiende a la fragmentación partidista, manejando de forma precaria una forma de gobierno eficiente.

En los regímenes democráticos, la adopción de cualquiera de los dos sistemas ha conducido a la definición de una lógica de ejecución del partido que se encuentra gobernando, y de supervisión de los partidos de oposición en el parlamento.

En el caso de nuestro país, la presencia simultánea de ambos sistemas dentro de un régimen de autoritarismo dúctil, ha obedecido a la decisión de mantener la estructura de partido hegemónico, y el imperativo de abrirse, para garantizar un espacio de participación controlada para los partidos de oposición, lo cual ha propiciado que se den arreglos institucionales distintos.

El sistema ha conducido a la sobrerepresentación de la pista mayoritaria (60% del total de la cámara), en detrimento de la pista de representación proporcional (40%), hecho que aunado al factor, del control casi absoluto del PRI de la pista mayoritaria, ha inhibido la incidencia de la oposición de la toma de decisiones.<sup>292</sup>

La reforma de 1986 estableció un mecanismo denominado "cláusula de gobernabilidad", que establecía que aquel partido que obtuviese por lo menos el 35% de la votación y fuese mayoritario, alcanzaría por ley el 50% más uno de los escaños. Además por cada punto porcentual extra, ese partido obtendría dos diputaciones más. Esta cláusula permitía al partido con mayor porcentaje de votación contar con la mayoría absoluta en la cámara sin haberla obtenido en las urnas. Por otro lado, si el partido mayoritario obtenía el 60% de los votos tendría un monto de curules

---

<sup>292</sup> Pérez, Germán y Martínez, Antonio, compiladores, op. cit. pp. 123 y 124.

estrictamente proporcional al número de sufragios. En el año de 1993 se sustituyó esta cláusula por un mecanismo de asignación de los diputados de representación proporcional, de acuerdo con el porcentaje de votación para cada partido, y en el año de 1996 en la legislación quedó establecido, que ningún partido podría por sí sólo obtener más de 300 diputaciones por los dos principios, en lugar de 315 fijado en la reforma anterior, además de que ningún partido podrá obtener un porcentaje de diputados que exceda el 8% de su porcentaje de votación nacional emitida.

La justificación de tal mecanismo fue el argumento de que: la proporcionalidad en el reparto de curules no conduciría necesariamente a la profundización de la democratización, además de que podía derivar en la inestabilidad institucional, y en la parálisis de las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo. Dando la oportunidad de contar con una conjunción del presidencialismo con un sistema competitivo y pluripartidista y una representación proporcional que dominara en la cámara podría conducir a la ingobernabilidad.<sup>293</sup>

Por lo que hace a la renovación de la cámara por mitad cada tres años y el impedimento de su reelección inmediata han puesto permanentemente en juego la legitimidad de la institución. Así no se le puede dar continuidad a las iniciativas, con la consecuente incertidumbre de su aprobación sumadas a la rigidez característica del sistema presidencial mexicano se han cristalizado en una clara obstrucción institucional, en la ausencia de mecanismos para tomar cuentas a los legisladores<sup>294</sup>, destacando por nuestra parte, la falta de profesionalización de los legisladores, quienes tienen como principal función no legislativa la de control político sobre los actos del ejecutivo federal.

---

<sup>293</sup> Lujambio, Alonso, "*Federalismo y congreso en el cambio político en México*"; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1995, p. 57.

<sup>294</sup> Pérez, Germán y Martínez, Antonio, compiladores, op. cit. p. 127.

### 4.3. Los partidos políticos y su participación en las cámaras

En el caso de México, desde el punto de vista formal y legal, los partidos políticos aparecen por vez primera en una ley secundaria en el año de 1911, en tanto que a nivel constitucional hacen su aparición en el año de 1977<sup>295</sup>. Sin embargo, la agrupación política de los ciudadanos en organizaciones llamadas partidos, o que actuaban como tales, una vez proclamado el imperio de Iturbide aparecen tres corrientes políticas perfectamente identificables entre sí, a saber: los iturbidistas, los borbónicos, y los republicanos.<sup>296</sup>

Dada la importancia que los partidos políticos han adquirido en todas las disciplinas que estudian el fenómeno de la política, se han desarrollado en los últimos años una gran cantidad de teorías en su entorno, con el objeto de dar explicación a sus diversos aspectos. Muchos autores se han ocupado de estas instituciones políticas, entre ellos el tratadista clásico *Maurice Duverger*<sup>297</sup>, quien es autor de un libro que es un parteaguas en los estudios en materia política, habiendo acuñado el término de *estasiología*, para designar a la rama de la ciencia que se ocupa de su estudio. Su origen etimológico lo encontramos en el griego *stasis*, que significa secta o bando. Mediante su estudio se ha podido profundizar en múltiples aspectos relacionados con los partidos políticos, entre los que se encuentran la vinculación de estos con los sistemas políticos de naturaleza democrática.

Por tanto, existe una estrecha relación entre la estasiología, y el derecho parlamentario, ya que a través de ella se puede conocer el origen, evolución, organización, sistemas de partidos,

---

<sup>295</sup> Se adicionó un tercer párrafo al Art. 70 constitucional, permitiendo la agrupación de los Diputados de acuerdo con su afiliación de partido.

<sup>296</sup> Recuérdese que las logias masónicas, habían hecho su aparición en nuestro país desde principios del siglo XVIII, y en la etapa inicial de su vida independiente surgen como vehículos del pensamiento y de la acción de los políticos. Nicolás Bravo fue el gran maestro del rito escocés, mientras que Vicente Guerrero para el rito Yorkino los escoceses eran partidarios de un gobierno monárquico, bajo el mando de un príncipe europeo de la casa de Borbón, en tanto que los yorkinos era de la idea de una república federal, al igual que eliminar a los españoles de la escena pública del país. Es claro el enfrentamiento de ideas que postulaban cada una de las corrientes de pensamiento político. Castellanos Hernández, Eduardo y Fernando Zertuche Muñoz, *“Legislación y estadísticas electorales”*, Serie IV, Vol. 3, Tomo II, LVI Legislatura y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1997, p. 31.

<sup>297</sup> Autor citado por Berlín Valenzuela, Francisco, *“Derecho parlamentario”*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 63.

funcionamiento, su financiamiento, así como el papel tan importante que juegan en la integración de los modernos parlamentos, en donde se produce una notoria rivalidad entre los mismos para efecto de imponer sus particulares puntos de vista.<sup>298</sup>

Los grupos parlamentarios son grupos de legisladores, a los cuales les son conferidas ciertas prerrogativas con la finalidad de garantizar la libre expresión de las diversas corrientes ideológicas. En México se integran únicamente en función de la filiación partidaria. En España a diferencia de México, no existen diputados independientes.<sup>299</sup> Ambos países coinciden en que la intervención de los legisladores individuales, al margen de los grupos parlamentarios es sumamente limitada. En España a diferencia de nuestro país, la férrea disciplina predominante en ellos, que se extiende incluso, al ámbito de las declaraciones públicas fuera del recinto legislativo, se fundamenta en que la legitimidad recae en el hecho de que las decisiones se toman por acuerdo mayoritario de sus miembros. En México, la legitimidad de la disciplina partidista encuentra su fundamento en un entramado de lealtades e influencias personales, que en el mejor de los casos, se deriva del reparto de incentivos selectivos, y en el peor, de un estado de indefensión del legislador individualmente considerado frente a su grupo parlamentario.<sup>300</sup>

Para integrar un grupo parlamentario en la cámara baja se requiere cuando menos de cinco de ellos que compartan la misma filiación política. Los coordinadores del grupo forman parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Sus principales funciones son las de establecer el orden del día, la forma en que se realizan las intervenciones en los debates, el horario de las actividades parlamentarias y la designación de los miembros de las comisiones. Asimismo en la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias, un representante de cada grupo interviene antes de que el Presidente de la República se sirva dar el informe de su gobierno, y a

---

<sup>298</sup> Ídem.

<sup>299</sup> Por cierto, el ex Secretario de Seguridad Pública en el Distrito Federal, Marcelo Ebrard, ha sido uno de los pocos diputados independientes que se han tenido, no porque se permitan estas candidaturas, si no por su separación de la fracción parlamentaria del PVEM, por quien arribó al Congreso vía plurinominal.

<sup>300</sup> Rossell, Mauricio, *"Congreso y gobernabilidad en México, una perspectiva desde la experiencia internacional"*, LVII Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 2000, pp. 297 y 298.

partir de 1996, los grupos parlamentarios se encuentran facultados para proponer a los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral.<sup>301</sup>

La participación de los partidos políticos en ambas cámaras permite el debate entre las distintas corrientes del pensamiento político. Cuando este ejercicio se hace de forma sana es bueno para discutir y aprobar en su caso los actos realizados por el ejecutivo. Esto permite un espacio de reflexión, y cuestionamiento sobre el ejercicio del poder por parte del titular del ejecutivo, sirviendo como un verdadero contrapeso al gran poder que la figura presidencial ha detentado, sobre todo desde el momento de la fundación del partido hegemónico de nuestro país.

Los partidos políticos tienen la gran responsabilidad de permitir que el ejecutivo gobierne de una manera eficaz, toda vez que dadas las condiciones políticas del país, esto sería posible. Sin embargo vale la pena hacer mención que en el congreso mexicano se polemiza cualquiera de los actos del ejecutivo, en ocasiones, sin buscar una solución de fondo, sino simplemente para acaparar la atención de la opinión pública, y hacer parecer que determinado partido no se doblega ante la autoridad presidencial, como si se tratara de un acto de valentía.

El ejercicio del poder que actualmente detenta el congreso, se debe canalizar positivamente, sin que se busque como objetivo principal entorpecer el trabajo gobierno que le compete al ejecutivo, tan solo por tratarse de un sujeto con distinta filiación política.

#### **4.4. Representación de los partidos de oposición en el congreso de la unión**

En la medida de que el pluralismo partidista cobra carta real de identidad en nuestro régimen político, los grupos parlamentarios, comienzan a figurar como una pieza fundamental e impulso de las legislaturas<sup>302</sup>. Por tanto no sorprende que debido a lo reciente de su concurso en el juego

---

<sup>301</sup> Pérez, Germán y Martínez, Antonio, compiladores, op. cit. pp. 24 y 25.

<sup>302</sup> Un breve repaso de la historia de la institución legislativa permite concluir que la aparición de los grupos parlamentarios en la escena política está muy lejos de ser un fenómeno casual. Si en el campo electoral la

político, su actuación requiera mayor atención por parte de los especialistas, pero también de todos aquellos que tengan ganas de comprender el actual trabajo parlamentario.<sup>303</sup>

En los sistemas representativos, los partidos políticos vienen a ser los instrumentos de manifestación de la voluntad del pueblo. En las democracias liberales, la forma más llamativa de su actividad consiste en el envío de sus representantes al parlamento. Este es el sentido mismo de la competencia electoral, la cual se prolonga hacia el interior de las cámaras mediante la formación de grupos políticos, con independencia de su reconocimiento constitucional, y que ahora se han consolidado en la práctica parlamentaria moderna.<sup>304</sup>

Es preciso señalar que tal, y como las constituciones democráticas de nuestros días consagran a los partidos políticos como encargados de formar la voluntad popular en los órganos del Estado, se requiere un medio idóneo para hacerla eficaz en el seno de las cámaras legislativas, ésta, y no otra será la función primordial de los grupos parlamentarios.<sup>305</sup>

Como ya ha sido mencionado, los grupos parlamentarios tienen la facultad de designar a los miembros de las comisiones. Sin embargo, las actividades de las comisiones, han sido en el pasado mucho menos importantes para los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, cuyos intereses estaban más ligados a las oportunidades que se presentaban en el debate público en el pleno de la cámara. Un factor que inhibía la participación de los legisladores de los partidos de oposición, en las actividades de las comisiones fue el hecho de que la mayoría priista se llevaba todo el crédito de su posible contribución legislativa. Además había razones estratégicas por las que la oposición prefería abstenerse de participar activamente en los debates dentro de la comisión.

---

extensión del sufragio hasta su universalización lleva a la consolidación de los partidos, este mismo proceso marca la necesidad de proceder a reorganizar el funcionamiento de la Legislatura para que esta pueda cumplir con su cometido futuro.

<sup>303</sup> Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa del D.F., Primera Legislatura, Revista Asamblea, Vol. 2, Núm. 20, México, septiembre de 1996, p. 25.

<sup>304</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, Revista de la Facultad de Derecho, México, Tomo XLVI, Núms. 207 y 208, mayo-agosto 1996, p. 203.

<sup>305</sup> *Ibidem*, p. 205.

Para ellos era mejor reservarse sus críticas a las iniciativas que serían respaldadas por la mayoría del PRI para aquel momento, en que tuvieran mayor impacto político, y enfrentarse al PRI en el debate en el pleno.<sup>306</sup>

No obstante, los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, debían encontrar un equilibrio entre el propósito de maximizar el impacto político de sus críticas, a las iniciativas respaldadas por el partido en el poder, y su interés en conseguir cierta influencia en la legislación aprobada por la cámara de diputados. Las comisiones proporcionaban un ambiente menos partidista para que la oposición presentara sus observaciones y tratara de movilizar consenso entre los legisladores del PRI y los funcionarios del ejecutivo<sup>307</sup>. Cuando la iniciativa llegaba a comisiones, se abría una oportunidad para que, dentro de ciertos límites, la oposición se involucrara en la revisión de la legislación iniciada por el ejecutivo.

El crecimiento de los partidos de oposición en la cámara de diputados, afectó el funcionamiento de las comisiones permanentes en varios sentidos. En primer lugar, las comparecencias de los funcionarios del ejecutivo dejaron de ser simples reuniones de familia en las que se ventilaban asuntos internos de su partido, convirtiéndose en reuniones más formales, en las que la oposición participa de una manera regular. Los grupos parlamentarios de oposición ejercieron presión para transformar las comisiones permanentes en cuerpos de deliberación, y lo consiguieron, incluso antes de que el PRI perdiera la mayoría en el año de 1997.

A partir de la LIV legislatura (1988-1991), cuando la mayoría priísta se redujo a solo diez escaños, las comisiones permanentes empezaron a celebrar reuniones con mayor frecuencia, y en algunos

---

<sup>306</sup> En este sentido el dirigente del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIII Legislatura, Jesús González Schmall explica: “Es cierto que a menudo no se lograba nada en las reuniones de comisión y sin embargo se agotaban todos los argumentos proporcionándoles a los miembros del grupo parlamentario del PRI todas las armas para combatirlos en el pleno. Por tanto nos tuvimos que abstener en las comisiones cuando se sabía que no habría receptividad, guardándonos nuestros argumentos para el momento de la plenaria, cuando al menos podrían tener algún efecto fuera de la cámara y conseguir algo de apoyo en la opinión pública”. Pérez, Germán y Martínez, Antonio, compiladores, *op. cit.* pp. 50 y 51.

<sup>307</sup> Esto acontecía hasta el sexenio anterior, pues el titular del ejecutivo actualmente tiene filiación panista, además no es el jefe de su partido; estos factores obviamente han venido a cambiar las reglas del juego.

casos llegaban a funcionar como pequeñas asambleas deliberantes. Sin embargo, mientras el PRI tuvo la mayoría en la cámara, los partidos de oposición se veían imposibilitados para evitar que la dirigencia de la fracción parlamentaria de aquel partido, manejara las actividades legislativas de las comisiones con un alto grado de centralización.

Quizás, el cambio más importante en el funcionamiento de las comisiones permanentes, producido por el crecimiento de los partidos políticos de oposición ha sido la distribución de las presidencias de las comisiones entre los grupos parlamentarios de oposición. Esta práctica se introdujo por vez primera con la reforma a los procedimientos internos de la Cámara de Diputados al comenzar la LV legislatura (1991-1994). Significó un rompimiento con el sistema de gobierno interno que prevaleció desde la formación del PRI, según el cual, el partido hegemónico se reservaba para sus miembros todas las posiciones de influencia dentro de la cámara, incluyendo las presidencias y secretarías de comisiones.

La reforma respondió a una estrategia de la mayoría del PRI para ganar la colaboración de los grupos parlamentarios de la oposición, en el manejo de los procedimientos internos de la cámara.<sup>308</sup>

Los presidentes de las comisiones de la oposición, usaron su autoridad desde un principio para incrementar las actividades de las comisiones, y tratar de producir legislación que pudiera ser respaldada por amplias mayorías multipartidistas en el pleno de la cámara.

Un punto de gran relevancia sobre la libertad de opinión de los parlamentarios, con independencia de la corriente ideológica de su partido, la encontramos en el hecho de que los presidentes de las comisiones de oposición podían reclamar cierta independencia en el manejo de las actividades de su comisión, a pesar de que en el debate, y la votación en el pleno de la cámara tenían que seguir

---

<sup>308</sup> Pérez, Germán y Martínez, Antonio, compiladores, op. cit. p. 52.

la línea de sus partidos políticos<sup>309</sup>. Además de permitirles contar con cierto poder discrecional en la organización de las actividades de las comisiones, los presidentes de las mismas, ya sea de los partidos que conformaban la oposición; así como los del PRI, tenían muy poco poder autónomo, sin poder evitar que las mayorías partidistas en el pleno controlasen el proceso legislativo.

El hecho de haber distribuido las presidencias de las comisiones entre todos los partidos representados en la cámara, realmente no ha traído ningún cambio significativo en la capacidad de las comisiones para ejercer una influencia en las políticas públicas. Los miembros de las comisiones siguen actuando como agentes de los partidos a que pertenecen. Por otro lado, los bajos niveles de especialización, y de experiencia legislativa son una consecuencia de las restricciones institucionales a la reelección, más que de la identidad partidista de los legisladores.<sup>310</sup>

La función de los partidos de oposición en el congreso es clara, en el sentido de no volver a permitir que el titular del ejecutivo, pueda emprender acciones contando tan sólo con la voluntad manifiesta de los miembros de su partido distribuidos en el congreso. Esto permite un ejercicio útil para el diálogo entre las diversas corrientes de opinión, y crear consensos en beneficio del buen gobierno de nuestro país.

#### **4.5. Pérdida de la mayoría calificada del partido revolucionario institucional**

Las elecciones federales de 1988 que dieron origen a la LIV legislatura (1988-1991), produjeron como resultado que el PRI no obtuviera por primera vez desde su origen en el año de 1929 la mayoría calificada de dos tercios en la cámara de diputados. Dicha pérdida, implicó que tanto el partido mayoritario como el presidente necesitaran de la alianza con al menos otro de los grupos

---

<sup>309</sup> El grupo parlamentario es el brazo del partido, con la consiguiente preponderancia de éste sobre aquel. La relación entre grupo parlamentario y partido encuentra su más clara manifestación en la existencia de la disciplina de voto, que no es la única, pero sí la más importante que el partido ejerce sobre aquel. Universidad Nacional Autónoma de México, Revista de la Facultad de Derecho de México, op. cit. p. 211.

<sup>310</sup> Pérez, Germán y Antonio Martínez compiladores, op. cit. p. 53.

parlamentarios más grandes, para llevar a cabo reformas a la Constitución. La ausencia de un partido político mayoritario que por sí sólo domine todas las etapas de decisión en el proceso de creación de las leyes transforma el funcionamiento de la máquina legislativa.<sup>311</sup>

Como el PRI, en el mejor de los casos, representaba a la mitad de las fuerzas electorales ya no podía ser el ámbito único de concertación, y aplicación de decisiones. Por ello, pasa de un plano mayoritario al de preconcertación de decisiones, dado que la concertación final, suponía considerar otras fuerzas, independientes o concentradas en otros partidos.

En este caso, el PRI dejaba de ser un centro de relación directa, y única con el ejecutivo, para que el espacio de concertación se trasladara al poder legislativo. Bajo este contexto, el PRI se convirtió en una fracción parlamentaria, mientras que el ejecutivo pasó a ser un negociador, y en todo caso, un mediador de calidad; pero ya no un centro monopolizador de decisiones cuyo instrumento operativo simplemente era la fracción parlamentaria del partido hegemónico.<sup>312</sup>

El breve tiempo transcurrido entre la publicación del Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987 y su reforma, a petición pluripartidista, se debe fundamentalmente a los siguientes hechos:

Primeramente, el acceso de las oposiciones políticas en un estadio de poder político en la cámara de diputados sin antecedentes en el México moderno. Con sus 239 diputados, contra 261 del PRI, la oposición ya no solo influiría, sino que en muchas ocasiones, determinaría, la estructura, y el contenido de varios textos legislativos. Al quedar a una distancia de 72 diputados de las dos terceras partes de la cámara, el PRI perdía una de sus prendas políticas más preciadas, que detentó por décadas; la fuerza parlamentaria para reformar por sí solo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>313</sup>

---

<sup>311</sup> Ibidem, p. 86.

<sup>312</sup> Revista Examen, Publicación mensual, Año 6, Número 68, México, enero de 1995, p. 6.

<sup>313</sup> LVIII Legislatura, "Directorio del Congreso Mexicano LVIII Legislatura 2000-2003", LVIII Legislatura, México, 2001, pp. 600 y 601.

Con ello, una nueva etapa se vislumbraba en el funcionamiento de la relación Ejecutivo-Legislativo, así como la necesidad de llevar a cabo algunas reformas constitucionales, a las cuales nos referiremos en capítulos subsecuentes de esta investigación, para establecer nuevas normas jurídicas que faciliten la operación fáctica del régimen democrático mexicano.

#### **4.6. El principio de no reelección en México**

Para tratar el tema del principio constitucional de la no reelección consagrado en la Norma Fundamental mexicana, el *Dr. Antonio Martínez Báez* inicia con la afirmación de considerar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene la decisiones políticas fundamentales de nuestro pueblo, las cuales no pueden ni deben ser modificados sino por un acto constituyente de la misma naturaleza política y social que aquella que le dio origen.

Por tal motivo estima que el principio de no reelección presidencial y de los gobernadores de los Estados de la República no debió haber sido alterado, por haber sido uno de los principios programáticos de la Revolución Mexicana, desde su postulación en 1906 por el Partido Liberal Mexicano, y que se recogieron en la reforma llevada a cabo en el año de 1911 y en la nueva Constitución expedida en 1917. Principios que no deben ser alterados bajo ningún pretexto; ni aún por la presencia de coyuntura política alguna.

Esta es la opinión del Maestro, la cual refiere que la Constitución no debe ser modificada por causas personales, para ajustarla a las necesidades de la realidad presente. Tal afirmación se encuentra fundamentada en la modificación constitucional siguiente: La reelección presidencial a favor del General Álvaro Obregón; dado que apenas transcurrido año y dos días a la modificación publicada el 2 de enero de 1927, que permitió la reelección por otro periodo, aunque no para el inmediato, le siguió otra reforma al artículo 84, por la que, además de agregar dos años más al periodo presidencial, permitió que se reeligiera por un lapso igual de tiempo (sexenio).

El resultado de ello, fue que a tan solo diez años después de consagrarse en la Nueva Constitución el principio revolucionario de la no reelección del Presidente, se volvía a incurrir en la práctica viciosa del Porfiriato al hacerse las reformas de 1878, 1887, 1890 y 1904, con referencia al artículo 78 del Pacto Federal de 1857. Finalmente el principio antireeleccionista se pudo consagrar definitivamente a partir de la reforma constitucional de 1933.<sup>314</sup>

Sin embargo, la experiencia de un siglo y medio de historia política del país, y la consagración del principio antirreeleccionista se remiten siempre a la primera magistratura de la nación, la cual se refiere directamente al hombre quien ejerce el Poder Ejecutivo, lo cual no justifica que este principio deba regir para los legisladores (diputados y senadores).

Refiriéndose a la historia constitucional de los Estados Unidos, Martínez Báez señala que en el año de 1951 se hizo a la Norma Fundamental de aquel país la enmienda XXII, para establecer como límite del ejercicio del Poder Ejecutivo dos periodos de cuatro años cada uno, tal y como se acostumbraba desde la época en que gobernó *George Washington*. Pese a tal enmienda, nunca se ha dicho en aquel país que debe regir el mismo principio para los congresistas representantes populares. A modo de ejemplo, se cita la composición de la LXXIX legislatura (1945-1946), en el que tan solo el 15% de la cámara hacía su primer periodo de aprendizaje, mientras que el 37% contaba con una experiencia mínima de cinco periodos; así como que más del 10% había ocupado sus curules por más de veinte años; y que el 82% tenía más de dos años.<sup>315</sup>

---

<sup>314</sup> Benjamin Constant fue el autor que más influencia tuvo en el liberalismo mexicano del siglo XIX, y sus enseñanzas políticas perduraron hasta las absurdas reformas constitucionales de 1933. Este autor escribe: "Nada es más contrario a la libertad y más favorable al desorden que la exclusión forzada de los representantes del pueblo después de pasado el término de sus funciones (...) si ponéis algún obstáculo a la reelección indefinida, priváis al genio y al valor de la recompensa que les es debida, colocáis al mismo nivel al hombre que ha hablado según su conciencia y aquel que ha servido a las funciones con audacia, o a la libertad con su complacencia...". La reelección indefinida tiene la ventaja de favorecer los cálculos de la moral; pero para alcanzarla necesita tiempo.

<sup>315</sup> Bidegáin, Carlos María, "*El Congreso de los Estados Unidos de América*", Derecho y prácticas legislativas, Ariel, México, 1997, p.33

Por lo que hace al senado, *Harold R. Zink* señala que los senadores han servido al cargo en los Estados Unidos en ocasiones, durante más de veinte años, existiendo algunos que ya rebasaban los treinta años; y que durante el periodo de 1790 a 1924, solamente el 27. 2% eran elementos nuevos en la renovación bianual, habiendo descendido dicho porcentaje, en algunas ocasiones al 10%. Durante ese mismo lapso la cámara de representantes sufrió una renovación del 44%, por lo que concluye, el autor mencionado, que el senado cuenta con mayor experiencia que la Cámara de Diputados, y que en lo individual, por regla general, los senadores tienen mayor influencia política que los representantes populares.

Si bien es cierto que la temporalidad en el cargo es un factor importante en beneficio de la estabilidad y perfeccionamiento de la institución en sí, este factor no es el todo, también es importante tomar en consideración las causas por las cuales estos legisladores repiten en el cargo a ellos conferido. Aquí la voluntad popular juega un papel fundamental, ya que un electorado informado con espíritu crítico y con un sentido político agudizado ejerce su voto por aquellos hombres a quienes consideran más capaces para desempeñar las funciones que constitucional y legalmente les son encomendadas, no por razón de la persona, sino de acuerdo con el funcionamiento de la maquinaria institucional.

En la tradición parlamentaria de nuestro país, en el año de 1874, fecha en que se restableció el Senado, los miembros de esta cámara tenían un término doble que el de los diputados, haciéndose su renovación por mitad, coincidiendo con el cambio total de la asamblea popular, aunque en aquel tiempo se permitía la reelección ilimitada e indefinida de sus miembros.

Con las diferencias que se pudieran advertir de los sistemas adoptados en otros países con semejante organización política, a principios del siglo pasado nuestro sistema permitía la continuidad de quienes realizaban los trabajos legislativos. Sin embargo, las reformas constitucionales de 1933, modificaron dicha regla y se hizo coincidir la renovación total del senado

con la del titular del ejecutivo, aumentando a seis años el periodo de tales representantes federales, y a la mitad el término de los diputados.

Hasta antes de 1933 nadie controvertió la reelección de los legisladores. En 1966 Adolfo Christlieb publicó un cuidadoso ensayo al que denominó "Crónicas de la no reelección".

El ensayo de Christlieb se remonta a las previsiones constitucionales de Estados Unidos en 1787, de Francia en 1791, 1793 y 1795, y de España en 1812, y de las reformas en México de 1926-1927 mediante las cuales se estableció la reelección de Álvaro Obregón y fue ampliado el periodo presidencial a seis años, aludiendo a esas reformas como antecedentes políticos de la llevada a cabo en 1933.

Para Christlieb, la reforma de 1933 "prestaba al régimen la oportunidad de borrar del mapa de la política... a los miembros del Congreso no sumisos al 'maximato'." Luego, con mayor severidad aún, apunta que la reforma también permitía "realizar, desde el partido oficial manejado por el Ejecutivo, el control selectivo y total de los miembros del Congreso".

El 13 de octubre de 1964 la diputación del Partido Popular Socialista presentó una iniciativa para reformar el artículo 54 de la Constitución "su objeto era el de que los miembros de la Cámara de Diputados pudieran ser reelegidos tantas veces como los partidos políticos a los que pertenecieran así lo decidieran". Se trataba, por ende, de la reelección indefinida solamente de los diputados.

La iniciativa hacía una amplia referencia a los planteamientos antirreeleccionistas de Flores Magón en 1906 y de Madero en 1910, subrayando que en ambos casos se referían al Presidente de la República pero no a los miembros del Congreso; también contenía una referencia general "a todos los países", que permitían la reelección de los legisladores.

En un periodo de tres a nueve años podría haber un conjunto de profesionales del Congreso que podrían desempeñar su labor de una manera importante. Explicó que no se incluía a los senadores en la iniciativa, porque no era conveniente involucrarlos sin su consentimiento.

Dicho dictamen fue suscrito por las comisiones unidas 1ª. De puntos Constitucionales y 2ª. De Gobernación; de esta última formaban parte Adolfo Christlieb, Manuel Gurría Ordóñez, Salvador Rodríguez, Enrique Bautista Adame y Enedino Ramón Macedo. La primera corrección introducida a la iniciativa fue de naturaleza técnica, y consistió en proponer la reforma no del artículo 54 sino del 59 constitucional. En efecto, el 54 se refería sólo a los diputados de partido, en tanto que la prohibición de reelección sucesiva aparecía en el 59.

Se reconocía que lo recomendable era implantar la reelección indefinida, pero se optaba el ir por etapas.

Christlieb vio con toda claridad las implicaciones que en el futuro cercano tendría el súbito y drástico hermetismo del sistema político mexicano y dejó un testimonio de su posición. Seguramente muchos más habrán pensado como él, en otros partidos, pero no tuvieron la precaución de hacerlo constar. Para el dirigente panista la decisión de impedir la reforma resultaba contraria a la democracia, por tres razones: restringía la libertad del voto; acentuaba el carácter centralizador del gobierno, al acaparar los conocimientos técnicos requeridos para legislar, e impedía la formación de nuevos líderes políticos, "de los cuales están urgidos todos los partidos, inclusive el oficial".

Ahora bien, si hubiera existido lógica en tal reforma constitucional, y si las razones para evitar a toda costa la reelección presidencial hubiesen sido aplicables a la figura de los legisladores, debió entonces señalarse la imposibilidad absoluta para que estos volvieran a ocupar el cargo.

Martínez Báez concibe como una sinrazón, aquella que aparentemente fue la que justificó tal reforma, ya que considerando que se había aumentado el tiempo para ocupar tan alto cargo, entonces se debía permitir a que elementos nuevos lo ocuparan por tener los mismos méritos (a manera de premio).

Otra consideración, que posiblemente privó en su momento, para establecerse la no reelección de los diputados y senadores al Congreso Federal, fue la del predominio del partido que dictó las reformas, cuyo poder no debía ser tan ilimitado o absoluto como para permitir la continuidad de las mismas personas, por lo que se consideró conveniente la alternancia en las curules.

Así pues, afirma categóricamente que ninguno de tales presupuestos son lo suficientemente fundados como para combatir la opinión de la doctrina, además de no estar de acuerdo con las bases históricas de la organización y funcionamiento del congreso.

Por ello, es importante resaltar que *existe en todos los países modernos una profesión de tan grande importancia, que requiere no solo de una verdadera vocación sino también de las posibilidades para su ejercicio, y ésta es la profesión parlamentaria.*

Dentro del género político profesional existe una profesión demasiado exigente, para la mejor realización de los trabajos a ellos encomendados; que no deben estar en manos de personas improvisadas, impreparadas, o bien aficionados al poder.

Aún cuando, no es conveniente llegar a la tecnocracia; sin duda, es necesaria la preparación adecuada de los parlamentarios, quienes para lograrlo, deben forzosamente contar con más tiempo para ello. Su duración no debe atender a designaciones arbitrarias, sino con apego a las reglas de la democracia<sup>316</sup>; es decir, siempre deberán contar con el respaldo del pueblo para permanecer en

---

<sup>316</sup> Martínez Báez, Antonio, "Obras Político-Constitucionales", UNAM, México, 1994, pp. 293-296.

tan alto cargo<sup>317</sup>, ya que sin él, nos apartaríamos de la naturaleza misma de la representación popular que dio origen, sobre todo a la de diputados.

De esta manera, ninguna de las consideraciones presentes en 1933 es válida hoy. No lo era siquiera en 1965, cuando la Cámara de Diputados aprobó una reforma que el Senado rechazó, para restablecer la reelección sucesiva de los legisladores. Hay un sistema electoral abierto y competitivo; hay pluralismo político; existe la convicción de reforzar al Congreso y a las legislaturas estatales. Además, no se puede plantear que la reelección de los legisladores llevaría a discutir la del Presidente de la República, porque este es un tema que corresponde a otra dimensión histórica mexicana. En la lógica del sistema constitucional mexicano reelegir a los legisladores fortalecería la democracia; reelegir al Presidente propiciaría la dictadura.

La reelección de los legisladores es apoyada por dos argumentos distintos: el primero, considera que se profesionalizaría al representante; el segundo apunta que se le darían mayores condiciones de independencia para actuar. No se trata, por otra parte, de objetivos excluyentes. La "profesionalización" no debe entenderse como una nueva modalidad tecnocrática que convierta al legislador en un experto; simplemente se entenderá que el dominio de las estrategias parlamentarias le permitirá un mejor desempeño de su función, sobre todo en materia de control político. Por otro lado, la posibilidad de contar con un apoyo electoral en un distrito mayoritario, también favorece que el representante ejerza un mínimo de influencia en el ámbito de su partido, lo que compensa parcialmente las tendencias hegemónicas internas propias de toda organización.

Los problemas de la reelección tampoco deben ser olvidados. En una buena medida auspician el clientelismo; propician el hermetismo de la clase política; se aproximan a las prácticas caciquiles; limitan el acceso y la formación de nuevos dirigentes. Es evidente que ninguna decisión está a

---

<sup>317</sup> Ramón Rodríguez, en el año de 1875, escribió que sólo el pueblo debe calificar si los gobernantes deben ser reelectos o no, por lo que las Constituciones no deben prohibir la reelección de los funcionarios públicos, porque estarían en contradicción con la experiencia y con el sentido común, al declarar de manera anticipada, que no es útil para el desempeño del cargo, tal vez al hombre más capaz y más apto para ejercerlo. Rodríguez, Ramón, "*Derecho Constitucional*", UNAM, México, 1978, pp. 238 y 239.

salvo de desventajas; pero en un proceso de redefiniciones institucionales lo central es optar por la que ofrezca las mayores oportunidades de cambio y que en mayor medida contribuya al desarrollo democrático.

Por ello, otros doctrinarios, como *Jorge Carpizo* se inclinan por el principio antireeleccionista tal y como se encuentra previsto actualmente en la Norma Fundamental; por considerarlo como un postulado político y más aún, uno de los pilares sobre los cuales se asienta el actual sistema jurídico-político de México<sup>318</sup>, sin embargo, no compartimos su postura, en lo relativo a la relación de los diputados y senadores.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, señalamos que es necesario el reestablecimiento, como mínimo de dos períodos, de la posibilidad de que los diputados y senadores al congreso de la Unión sean reelectos, respetando la voluntad de los electores.

Así mismo, nos resulta oportuno que cuando se debata sobre la conveniencia de consagrar la reelección para los congresistas de nuestro país, se atienda principalmente a cuestiones de tipo técnico, y no se politice tal proposición, elevando el nivel del debate evitando que se argumenten dogmas y acontecimientos de tipo histórico que solo se refieren al poder omnipotente de la figura presidencial y el principio de no reelección consagrado como un freno a dicho poder, que nada tiene que ver con la composición del congreso y la realidad democrática que ya se está viviendo en el país.

*Alonso Lujambio*, con fundamento en la opinión de *John R. Hibbing* se inclina por la reelección legislativa bajo los siguientes argumentos: al pasar de los años, los legisladores van adquiriendo mayores responsabilidades, lo que genera una presión para enfocarse a problemas de carácter nacional y no meramente distrital. Los miembros más antiguos son los más activos, los más especializados, los más eficientes, los que están más involucrados en el procedimiento legislativo, y

---

<sup>318</sup> Carpizo, Jorge, “*Estudios Constitucionales*”, 7ª Edición, Porrúa, México, 1999, pp. 530 y 531.

quienes lo mantienen vivo.<sup>319</sup> A esto, agrega *Lujambio*, que una de las ventajas de la reelección es precisamente que se promueve la indisciplina partidista<sup>320</sup>, favoreciendo una democracia más directa. Así pues, el legislador actúa de cara a quien pudiera otorgarle su ratificación, ya sea el partido o la ciudadanía. Y que aunque no pone en tela de juicio la democracia de partidos, es el pueblo el depositario del voto, en último de los casos.

*Ricardo Sepúlveda Iguñiz* hace una propuesta que reconoce, debe favorecer el surgimiento de una carrera profesional en el legislativo, que al mismo tiempo no debilite a los partidos, que no incentive a los legisladores a acentuar el clientelismo, que posibilite la transformación gradual de la tarea legislativa sin provocar incertidumbre y desorden en el corto plazo, que sea viable políticamente hablando, y sin que acarree costos para ciertos sector de la sociedad. Propuestas que son señaladas de la siguiente manera:

- a) Establecer constitucionalmente la reelección parlamentaria, de diputados y senadores, pues favorece la eficiencia legislativa, fomenta una recta actuación del legislador, lo separa de la disciplina partidista y le da fuerza de órgano legislativo.
- b) La reelección puede ser ilimitada, ya que no se corre el riesgo del posicionamiento de un legislador.
- c) Limitar la facultad de los partidos a postular candidatos a reelegirse en un 50% de los candidatos que se postulan en un proceso electoral; con lo cual se protegería el pluripartidismo tan necesario para el buen funcionamiento de las cámaras.

---

<sup>319</sup> Hibbing, John, citado por Lujambio, Alonso, *Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática*, Publicado en "Estudios" Núm. 32, ITAM, México, 1993.

<sup>320</sup> Es conveniente que se establezca que la indisciplina partidista tiene serios inconvenientes, ya que si aún habiéndola, en ocasiones no se alcanza a prever el resultado de una votación en comisiones, y reflejada en el Pleno, en detrimento de la gobernabilidad; así la indisciplina cínica de los parlamentarios favorece la falta de coerción partidista y la falta de estabilidad en un gobierno.

d) Limitar la reelección para los parlamentarios de mayoría relativa, de tal forma que para su reelección dependan del sufragio popular directamente. Y no de la designación de su partido, para que se pueda dar una genuina reelección.<sup>321</sup>

Pese a las críticas, validas de que pudiera ser objeto tal propuesta, es conveniente aplaudir su atrevimiento, al cual añadiríamos que a tales observaciones se debieran sumar:

- a) Ya sea una reforma constitucional o legal en el sentido de cambiar el perfil de las personas que pudieran ser electas como diputados o senadores. Actualmente cualquier mexicano, que no cuente con restricción alguna de los requisitos que señala la Constitución de nuestro país, puede aspirar a tan digno cargo; que si bien es apegado a la aspiración de que todo mexicano pueda aportar algún beneficio a su país, no es suficiente para lograr el perfeccionamiento institucional que se requiere para mejorar la calidad y la técnica legislativa.
- b) Por ello se propone que, principalmente el texto legal, sea el que establezca como uno de los requisitos para aspirar al cargo de Diputado o Senador de la República, contar con una preparación mínima técnica, pero de preferencia a nivel licenciatura y el establecimiento de cursar y aprobar cursos sobre técnica Legislativa y de derecho parlamentario.
- c) Los partidos políticos tendrían una gran responsabilidad para proponer a gente capacitada de quienes fehacientemente se pueda advertir que se interesan en la materia. Así pues, deben estos institucionalizar un examen por oposición a sus militantes con aspiraciones a tan digno cargo, para estar en aptitud de calificar su capacidad técnica, alejada de compadrazgos y de apreciaciones subjetivas.

---

<sup>321</sup> Sepúlveda Iguñiz, Ricardo, "*Derecho parlamentario constitucional mexicano*", Editorial Themis, México, 1999, p. 163.

Se vuelve muy urgente y necesaria la reforma a los artículos 59 y 116, fracción II, párrafo segundo constitucionales, de la tal manera que se haga posible la reelección *inmediata* de los legisladores federales y locales. Y lo mismo vale para el caso de lo dispuesto en el artículo 116 constitucional en lo que respecta a las autoridades municipales, aunque este tema merece un tratamiento aparte.

- **Con ello lograríamos contar con las siguientes ventajas:**

*Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores.* Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes. En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con el electorado. En cambio, si se permitiera la reelección inmediata los legisladores no solamente buscarían promoción hacia adentro de sus partidos - como sucede en la actualidad- sino que prestarían mucha mayor atención a los electores.

Como señala Alonso Lujambio: "Un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta... El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto..."<sup>322</sup>

*Profesionalizaría a los legisladores.* En la actualidad el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no puede adquirirse de un día para otro. La complejidad de las sociedades actuales se ha traducido también en una proporcional complejidad de las tareas legislativas y de sus respectivos productos normativos. Hoy en día los legisladores igual tienen que votar (y se

---

<sup>322</sup> Para mayor abundamiento véase Lujambio, Alonso, "La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas", *Quórum*, México, enero de 1996, p. 23, del mismo autor, "Reelección legislativa y estabilidad democrática", *Estudios. Filosofía, Historia, Letras*, México, ITAM, Núm. 32, primavera de 1993, y "¿Para qué servirán las reelecciones en México?", *Quórum*, México, abril de 1993.

supone que conocer) sobre la regulación de nuevas figuras delictivas que sobre el tema de las especies vegetales.

- En palabras de Alonso Lujambio:

“...los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, y para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan.”<sup>323</sup>

Para entender cabalmente estas ventajas no puede perderse de vista, como se mencionaba al principio, la confianza que hoy se tiene en los órganos encargados de organizar las elecciones y en la transparencia de los procesos comiciales. Mientras que, como señala Jesús Silva-Herzog Márquez, la reelección en un régimen autoritario significa la momificación de la clase política, en uno en etapa transicional o de democracia emergente puede ayudar significativamente a la autonomía del Poder Legislativo y al mejoramiento de la representación política.<sup>324</sup>

Al introducir la reelección legislativa inmediata quizá pudiera incorporarse también algún límite en la Constitución, de forma que no se tuviera la posibilidad de permanecer como legislador de un mismo órgano más de doce años. Esto significa que, suponiendo que la duración de los periodos

---

<sup>323</sup> “*La reelección de legisladores...*”, op. cit. p. 23.

<sup>324</sup> Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta, Mortiz, Joaquín, México, 1999, pp. 31 y 96, entre otras.

legislativos se mantuviera invariable, los senadores podrían reelegirse de forma inmediata una vez (contemplado dos periodos de seis años cada uno) y los diputados lo serían hasta por cuatro periodos (una primera elección y tres reelecciones inmediatas). Si se adoptaran las reformas propuestas en el apartado anterior, con lo cual tanto diputados como senadores serían electos por un periodo de cuatros años, entonces se aplicaría solamente la última de las fórmulas que acaba de mencionarse.

Para el caso de los diputados, si el sistema electoral de la Cámara Baja se mantuviera inalterado, quizá convendría agregar que los que lo fueran por representación proporcional (los llamados “plurinominales”), luego de haber sido electos por dos periodos consecutivos, tendrían que hacerlo por el principio de mayoría relativa en su tercera y cuarta oportunidades; con esto último se evitaría, en alguna medida, el excesivo fortalecimiento de las oligarquías de los partidos.<sup>325</sup>

#### **4.6.1. Iniciativa de Reforma Constitucional de la LIX legislatura para permitir la reelección legislativa**

- **Iniciativa con proyecto de decreto de reformas a los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante el Pleno de la LIX Legislatura del Senado de la República.**

El pasado mes de febrero del año en curso, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República, presentaron al pleno de este órgano legislativo la “Iniciativa con Proyecto de Reformas a los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reelección legislativa”.

---

<sup>325</sup> La propuesta de limitar las reelecciones se toma de Lujambio, “*La reelección...*”, op. cit. p. 25, véase, sin embargo, la muy convincente argumentación -en sentido contrario- de Dworak, Fernando F. “*¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva sobre el posible reestablecimiento de las carreras legislativas en el sistema político*”, en Dworak, Fernando F. (Coordinador), “*El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional*”, op. cit.

Los puntos más importantes que son considerados en la exposición de motivos de la mencionada iniciativa, refieren los antecedentes históricos que dieron origen a la supresión de la figura de la reelección en el año de 1933, y los múltiples intentos por reformar los artículos constitucionales relativos a esta prohibición, en los años subsecuentes, ampliamente analizados ya, en párrafos anteriores del presente estudio.

Fundamentos que permiten concluir la irracionalidad de conservar la negativa a la reelección y que fueron dictaminados de manera positiva para solicitar al voto de esa tribuna legislativa a favor de reinstaurar esta figura, concluyendo de la siguiente manera:

*“1.- En el marco del fortalecimiento del poder Legislativo, para responder a cabalidad a las exigencias que impone la sociedad, consideramos necesario realizar una reforma a los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de eliminar la limitante a una nueva elección inmediata del legislador federal y local.*

*2.- La restricción a la reelección legislativa se introdujo en 1933 en un momento en que una de las principales prioridades era la pacificación del país. No encontrándose en la actualidad dadas estas condiciones y habiéndose aclarado que la prohibición se encuentra dirigida al Poder Ejecutivo, ha desaparecido el motivo y necesidad de conservar la medida.*

*3.- Evitar la reelección consecutiva ha debilitado la obligación de rendir cuentas. Modificar esta situación somete al legislador al juicio ciudadano sobre su desempeño en lo individual y en lo colectivo.*

*4.- La figura del legislador profesional resulta esencial dentro de la nueva cultura parlamentaria. La posibilidad de una carrera legislativa implica un incentivo al*

*desempeño del Representante, cobrando importancia en el combate a la corrupción, donde el interés prioritario a postular será el de la ciudadanía.”<sup>326</sup>*

Esta propuesta de reforma sin embargo, no establece de manera indefinida la reelección de los legisladores, por no considerar oportuno otorgar una permanencia sin límites en el desempeño de una función legislativa y se acordó que los senadores podrían ser reelectos solo por un período adicional y los diputados hasta en tres períodos consecutivos, en el caso de haber cumplido con estos períodos, los legisladores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio no podrán ser electos en el siguiente periodo inmediato con el carácter de suplentes.

En el caso del artículo 116 constitucional, la propuesta de reforma señala la supresión del párrafo segundo de dicho artículo, el cual en el texto actual establece que los *diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubiesen estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos como suplentes para el siguiente ejercicio*<sup>327</sup>

Sin embargo, y a pesar de estos razonamientos que validan esta reforma constitucional, después de una discusión acalorada y por votación dividida de los legisladores integrantes de la LIX Legislatura del Senado de la República, no se logró consenso y esta iniciativa fue devuelta a comisiones para su análisis y perfeccionamiento.

---

<sup>326</sup> Senado de la República, Gaceta Parlamentaria, 10 de febrero de 2005, página de internet [senado.gob.mx](http://senado.gob.mx).

<sup>327</sup> México, Legislación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2005.

#### **4.6.2. Creación de órganos asesores**

Pese a que se diera una reforma constitucional y legal para dignificar el cargo del parlamentario, en la búsqueda de su mejor actuación en las funciones que constitucionalmente le han sido encomendadas, principalmente, la tarea legislativa, es necesario reconocer que ni aun bajo tales circunstancias, el legislador estaría en posibilidad de realizar todo este cúmulo de funciones. Por ello, se requiere de la creación de órganos independientes de la voluntad popular (posiblemente tecnócratas) que le asesoren adecuadamente en su andar legislativo. O bien, podría crearse un nuevo órgano conformado por legisladores, propuestos por parlamentarios de su propio partido, con el afán de descentralizar la tarea de redacción y formulación de los proyectos desde su perspectiva técnica, sin que entre ellos se politice la cuestión, retomando la figura de la Comisión de Corrección y Estilo, pero asegurando que la misma funcione y asuma la tarea de analizar la estructura, contenido, redacción, semántica, sintaxis, etc. De las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En ambos casos, se requiere de gente especializada y con la instrucción, capacidad y experiencia necesaria en la formulación y redacción de proyectos legislativos.

Huelga decir, que estos profesionistas deberán contar necesariamente con conocimientos de derecho, y con especialidad en teoría general del Estado, derecho constitucional, derecho parlamentario, ciencia de la legislación, técnica legislativa, teoría de la interpretación jurídica y teorías de la argumentación, además de un equipo multidisciplinario. Por ello, de forma necesaria e irremediablemente es necesario recapacitar en la costumbre de que para ocupar dicho puesto en diversas áreas del conocimiento, por citar algunos ejemplos, a actores, deportistas, etc., que si bien cuentan con una trayectoria reconocida en su ámbito profesional, sus conocimientos no son necesarios para la tarea legislativa. Así, como resulta absurdo que a un buen abogado se le encomiende el proyecto de la construcción de un edificio, o una cirugía de ojos o del corazón,

también lo es, que se deje en manos de quienes no son expertos en materia la producción de leyes.

A manera de referencia, es importante señalar que es válida la posición de exigir a los integrantes del Poder Legislativo contar con los conocimientos suficientes que les permita al igual que al Poder Judicial considerar que "la interpretación constitucional requiere que el sujeto que la realice posea ciertas cualidades y que al llevar a cabo su labor tome en cuenta los importantes aspectos que se desprenden de la naturaleza de las normas constitucionales, y también del contexto económico, político, social y cultural en el que éstas se hallan insertas."<sup>328</sup>

Con esto no queremos desestimar su buena voluntad, sus legítimas aspiraciones y el apoyo que pueden ofrecer con sus conocimientos para conocer de manera detallada la materia sobre la cual se pretende legislar, sin embargo, no serían estos los responsables directos de los proyectos, ocupándolos, tan solo, en cuestiones técnicas de su materia, más no en la labor legislativa.

#### **4.6.3. El servicio civil de carrera**

Si bien es cierto, que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contempla al final de su articulado, disposiciones relativas al Servicio Civil de Carrera, estas resultan impracticables por las consideraciones que a continuación exponemos:

*El artículo 114 dispone: "Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituye el Servicio Civil de Carrera. Para tal propósito, la Cámara contará con un centro de capacitación y formación permanente de los servidores públicos del Senado, dependiente de la mesa directiva, la que designará al titular de dicho centro, la cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto".*

---

<sup>328</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "La interpretación judicial..." op. cit. p. 79 .

*“La Comisión de Estudios legislativos elaborará el proyecto de Estatuto del Servicio civil de carrera del Senado, que será aprobado por el Plend’.*

Por su parte, el artículo 115 dispone: *“Los miembros del servicio civil de carrera serán considerados como 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 los reglamentos respectivos. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios respectivos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estad’.*

Así pues, de conformidad a las consideraciones doctrinarias expuestas por *Carlos Sempé Minviellé*, hay un principio que afirma “una regla por artículo”. Entonces pues, los enunciados contemplados en el artículo 114 son:

*“Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la cámara de senadores, se instituye el servicio civil de carrera’.*

Dicho enunciado además de ser retórico, porque se apega más al arte del buen decir, no contiene una norma y trata de justificar la instauración del Servicio Civil de Carrera, cuya redacción sería más propia en la exposición de motivos. Además el léxico es ambiguo; por ejemplo ¿qué se debe entender por servicios de apoyo parlamentario y por servicios de apoyo de orden administrativo? Como lo referimos ampliamente en este estudio diversos tratadistas de derecho parlamentario han señalado que este, no solo estudia la función legislativa de los órganos del poder legislativo, sino además las funciones administrativas y jurisdiccionales.

Lo cual nos lleva a establecer que no se define técnicamente qué se quiso decir o cómo se pretenden diferenciar ambos servicios. Ahora bien, en términos interpretativos, ante tal ambigüedad, no podemos descifrar la voluntad del legislador; y si esta fuere la de brindar cualquier

clase de apoyo a la Cámara de Senadores, este debiera ser integral, pensando en la amplitud de funciones que tienen a su cargo.

Atendiendo a una interpretación sistemática, no se puede concebir la profesionalización de los servicios de apoyo, con la consideración de su personal como de confianza. Tan solo cabe mencionar que una de las características de los trabajadores de confianza es su inestabilidad en el empleo, y su sujeción precisamente a la confiabilidad señalada en el Artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo. Entonces, como pueden convivir el principio de profesionalización con el de inestabilidad laboral, es decir, inseguridad temporal en el trabajo que se desempeña. Esto hace evidente la preocupación por los redactores de cuidar el presupuesto, evitando en la medida de lo posible que su personal logre antigüedad en el empleo. Esta premisa no permite, por ende, que los trabajadores o empleados del servicio civil de carrera se puedan profesionalizar y hacer que la institución logre el objetivo para la cual fue creada y sujetar la permanencia a cuestiones políticas, debido a que según sea la filiación de los legisladores son los perfiles del personal que requieren a su servicio, cuando la base del éxito de esta institución es que los profesionistas de los órganos asesores sean apartidistas y su permanencia este basada en su profesional eficaz y eficiente desempeño, el cual siempre estará sujeto a evaluación.

Otra incongruencia la encontramos en el siguiente enunciado, que a la letra dice: "*Para tal propósito, la Cámara contará con un centro de capacitación y formación permanente de los servidores públicos del senado, dependiente de la mesa directiva, la que designará al titular de dicho centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto*".

De tal precepto, lo que nos parece que debe ser sujeto de análisis es la frase subrayada, toda vez que en ella se instaura un centro de capacitación y formación al servicio de los servidores públicos del Senado. Para referirnos a su cuestionamiento, tan solo se señalara que la surte de lo accesorio depende de lo principal.

Así utilizando el esquema argumentativo de premisas y conclusión, se desprende que: Si en realidad el legislador no tiene la voluntad de que los empleados del Servicio Civil de Carrera generen antigüedad y con la finalidad de ahorrar recursos se evite en la medida de lo posible el respeto de los derechos laborales, en realidad no se quiere instituir un genuino servicio civil de carrera, cuya base es precisamente la permanencia por la evaluación de desempeño.

Ahora, si el centro de capacitación tiene como finalidad capacitar a personas que no cuentan con estabilidad en el empleo, y por ello se capacita a quienes probablemente no utilizarán dichos conocimientos en un futuro próximo, entonces se debe considerar un sin sentido la creación de un centro de capacitación, por lo que de nada sirve saber quienes designan a su titular y los requisitos que debe cubrir para ejercer el cargo. Por lo que se concluye, que si no hay un servicio civil de carrera, tampoco existe un verdadero centro de capacitación y formación, o al menos, no hay razón para regular el funcionamiento de órganos que en el fondo no tienen razón de ser, dadas las pretensiones expuestas.

Respecto al artículo 115 se advierte una antinomia, entre lo establecido aquí y la fracción III del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismo que dispone limitativamente lo siguiente: "Son trabajadores de confianza: (...) En el poder legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.(...) En la Contaduría Mayor de Hacienda: El Contador y Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los auditores, los Asesores, y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados. (...) En la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, el Tesorero y el Subtesorero."

Entonces, ésta ley, a los únicos asesores que contempla como de confianza son los que están al servicio de la Contaduría Mayor de Hacienda, no extendiéndose al Senado ni a la Cámara de Diputados, mediante una interpretación restrictiva o a contrario (excluyente).

Finalmente en relación a este tema nos resta señalar, que es precisamente la falta de profesionalización de los parlamentarios, de una verdadera técnica legislativa, de órganos asesores y el principio de no reelección impuesta a los primeros, los que en buena medida han contribuido a que las leyes, en la actualidad sean obra de la improvisación y producto del debate político, nada técnico y poco serio por parte de nuestros representantes.

Además de que en la práctica podemos aseverar que los servidores públicos que en el período de entrada en vigor de la referida regulación, nos sometimos a evaluaciones del servicio civil de carrera al iniciar la actual LVIII Legislatura fuimos liquidados conforme a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, bajo el argumento de los legisladores de que para realizar sus labores necesitan colaboradores que formen un equipo propio.

#### **4.6.4. Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa**

Para iniciar el desarrollo de este punto de análisis nos referimos a: Benigno Pendas García, quien formula las siguientes interrogantes: ¿se legisla mal, porque no se puede hacer mejor?, o ¿acaso no se sabe hacer mejor?, ¿Será cierto, como observa *Miglio* con manifiesta intención de provocar, que pertenecemos a una época de analfabetos del derecho, cuya ignorancia va a devolvernos a los tiempos oscuros del abuso y la arbitrariedad?

Dice, el autor, que resulta muy difícil aceptar la descalificación global de una generación. A tal afirmación generalizada y a la cual no estamos dispuestos a respaldar, debemos buscar la solución a estos planteamientos.

Por ello, es importante admitir que la mejora en la técnica de elaboración de las leyes depende, además de su estudio serio y riguroso, de una voluntad política que vaya mas allá de la proclamación retórica de buenos deseos. Voluntad política que, para ser consciente del alcance de su decisión, ha de tener presente que la realización del principio de seguridad jurídica, que conlleva: menos leyes, mejor redactadas, con mandatos claros y susceptibles de ser llevadas a la práctica, supone una limitación del poder; porque las normas ambiguas e incluso contradictorias, los preceptos inespecíficos y la confusión interesada son el mejor caldo de cultivo de la discrecionalidad, sino para la más pura y simple injusticia.<sup>329</sup>

Ante tal afirmación es dable distinguir plenamente la diferencia entre la ley y la justicia; en virtud de que la primera puede servir para hacer efectiva la peor de las injusticias, en manos de hombres autoritarios o déspotas y en coadyuvancia de un parlamento gentil con las pretensiones del ejecutivo, dando como resultado incapacidad e improvisación, que se traducen en la aprobación de leyes ineficaces y que solo disfrazan las verdaderas intenciones de gobernantes ambiciosos.

La técnica legislativa viene a limitar y controlar la producción legislativa, que en la mayoría de las ocasiones se aprueba al vapor. A lo largo de la historia mexicana, la tarea legislativa siempre ha estado a cargo de alguien que utilizando técnica propia y basando su conocimiento en la experiencia, realiza la tarea de elaborar leyes.

Los tiempos han cambiado, por lo que en la actualidad se exige la especialización de los legisladores y de sus órganos asesores, a efecto de evitar un Estado de ingobernabilidad e inseguridad jurídica, en un país en el que la justicia y el derecho tomen caminos paralelos e irreconciliables, en algunas ocasiones.

---

<sup>329</sup> Saínz Moreno, Fernando y Silva Ochoa, Juan Carlos, "*La calidad de las leyes*", Eusko Legiltzarra Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989, pp. 348 y 349.

Es tiempo de hacer ciencia para el derecho, y ciencia en la labor legislativa, a través de métodos y técnicas que permitan un trabajo inteligente y razonado, sin que por ello, se deba hacer a un lado el debate público de las ideas; simplemente, este debate debe subir de nivel, en beneficio de las instituciones gubernamentales, del gobernado y del Estado mismo.

#### **4.6.5. Extensión del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión**

De acuerdo con los artículos 65 y 66 constitucionales, los dos periodos ordinarios de sesiones que lleva a cabo el Congreso de la Unión comienzan el 1º. de septiembre y 1º de febrero<sup>330</sup> y terminan como máximo el 15 de diciembre –con excepción del año en que toma posesión el titular del Poder Ejecutivo Federal en que podrá concluir el 31 de ese mismo mes– y 30 de abril respectivamente. Fuera de ese plazo la Constitución prevé el funcionamiento de la Comisión Permanente (artículo 78) o, si fuera necesario, la convocatoria a periodos extraordinarios de sesiones (artículos 67 y 78, fracción IV).

El tiempo normal de funcionamiento de una Legislatura, sumando los dos periodos ordinarios, es de 6 meses al año. Es decir, durante 7 meses al año las Cámaras no sesionan de forma ordinaria.

Estos periodos tan reducidos quizá pudieran haber tenido alguna justificación en el pasado, cuando los temas y problemas que atendían los legisladores no tenían la complejidad que han adquirido en los últimos años y cuando el estado precario de las vías de comunicación dificultaba que los diputados y senadores de provincia pudieran llegar fácilmente a la sede del Congreso<sup>331</sup>

---

<sup>330</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de agosto de 2004. Aumenta el segundo periodo ordinario un mes con quince días. Sin embargo, consideramos que continuar siendo un breve periodo.

<sup>331</sup> Valadés, Diego, nos recuerda que en 1857 algunos diputados constituyentes no estuvieron de acuerdo en que el primer periodo de sesiones del Congreso iniciara en septiembre porque, se dijo entonces, "es cuando más llueve y los caminos están intransitables", "*El control del poder*", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 376 (hay una 2ª Edición, Porrúa-UNAM, 2000).

Mientras los órganos ejecutivos trabajan de forma continua durante todo el año, las Cámaras apenas cuentan con menos de la mitad de ese tiempo para realizar sus tareas, lo cual representa un déficit importante para el equilibrio que debe haber entre los poderes.<sup>332</sup>

En el derecho comparado ninguna Legislatura tiene periodos ordinarios tan reducidos. De hecho, si se promedian los días en que trabajan ordinariamente las legislaturas de Costa Rica, Chile, Uruguay, Francia y España se llega a la cifra de 201.6 días, contra los 183 que lo hacen los legisladores mexicanos.<sup>333</sup>

El Congreso mexicano es extremadamente débil, sobre todo debido a la brevedad de los periodos de sesiones, con un total de sólo siete meses al año (frente a una media de ocho meses en los demás países de América Latina), lo cual reduce en gran medida las oportunidades de los congresistas de desarrollar sus propias iniciativas. Este elemento es tan crucial que cabe incluso temer que el propio cambio político se demore o se aplace por falta de tiempo de los congresistas para elaborar, discutir, y aprobar las correspondientes reformas constitucionales y legislativas. La reforma constitucional para ampliar los periodos de sesiones del Congreso mexicano podría considerarse casi como una condición necesaria para hacer viable el conjunto de las reformas de la Constitución,<sup>334</sup> sobre esta situación en particular, aportaremos nuestro punto de vista, señalando una iniciativa de reforma a la constitución que pudiera superar este problema.

---

<sup>332</sup> En el mismo sentido, Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *“El Congreso de la Unión. Integración y funcionamiento”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 73 y ss.

<sup>333</sup> Álvarez del Castillo, Bernardo, *“La obligación del legislador como representante popular”*, tesis profesional, México, Universidad Anáhuac, 1999.

<sup>334</sup> *“Reflexiones sobre la reforma política en México”*, cit. p. 12.

## CAPÍTULO V

### EL PODER LEGISLATIVO EN EL SIGLO XXI

#### 5. Análisis de la integración de las legislaturas LIV, LVII, LVIII y LIX

En el presente Capítulo analizaremos el funcionamiento de la Cámara de Diputados durante las Legislaturas, cuya integración se ha caracterizado por una amplia representación pluripartidista, la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Revolucionario Institucional y su conversión en la presente LIX Legislatura a ser una mayoría opositora.

#### LIV Legislatura

	34111	3511	3611	3711	3811	3911	4011
	101	260	32	30	19	34	500
	38/63*	233/27*	0/32*	5/25*	0/19*	0/34	300/200*

Diputados de mayoría relativa/diputados de representación proporcional. La filiación partidista corresponde al inicio de la legislatura correspondiente

Los coordinadores de los grupos parlamentarios en el año de 1988 fueron:

- PRI** Dip. Guillermo Jiménez Morales.<sup>335</sup>
- PAN** Dip. Abel Vicencio Tovar.
- CD** Dip. Ignacio Castillo Mena.
- PPS** Dip. Francisco Ortiz Mendoza.
- PFCRN** Dip. Pedro Etienne Llano.
- PARM** Dip. Oscar Mauro Ramírez Ayala.
- PMS** Dip. Pablo Gómez Álvarez.

<sup>335</sup> Fungió como presidente de la Gran Comisión, fue coordinador de la diputación federal del D.F. y Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Entre los legisladores que se destacaron en la opinión pública podemos mencionar a Jaime Sabines Gutiérrez<sup>336</sup>, Demetrio Sodi de la Tijera<sup>337</sup>, Bernardo Bátiz Vázquez<sup>338</sup>, Carlos E. Castillo Peraza<sup>339</sup>, Vicente Fox Quezada<sup>340</sup>, Amalia García Medina<sup>341</sup>, Jesús Ortega Martínez<sup>342</sup>.

La LIV Legislatura significó un parteaguas para la transformación de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo Federal, la cuestionada legalidad del proceso electoral mexicano, por ser la Secretaría de Gobernación dependiente del Ejecutivo Federal, encargada tanto de la instrumentación como del recuento de los resultados electorales y los problemas internos para la calificación electoral, a cargo de la propia Cámara de Diputados a través de la Comisión Instaladora, fueron las causas que motivaron las reformas constitucionales a nivel de Legislación Federal que abordamos ampliamente en el capítulo anterior.

En esta Legislatura, el Partido Revolucionario Institucional alcanzó una apretada mayoría y sus trabajos legislativos se caracterizaron por trastocar pilares fundamentales de la ideología clásica de artículos constitucionales considerados claves de la concepción del Estado Mexicano, como fueron los artículos 27, 89 y 129, entre otros.

---

<sup>336</sup> Presidente de la Comisión de Cultura.

<sup>337</sup> Presidente de la Comisión de Comercio.

<sup>338</sup> Subcoordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y participó en las Comisiones de Defensa Nacional, Gobernación y Puntos Constitucionales y Justicia. Actual Procurador General de Justicia del D.F.

<sup>339</sup> Perteneció a las Comisiones de Defensa Nacional, Educación Pública y Relaciones Exteriores.

<sup>340</sup> Quien perteneció a las Comisiones de Comercio, Energéticos y Patrimonio y Fomento Industrial. Actual Jefe del Ejecutivo Federal.

<sup>341</sup> Ex-presidenta del Partido de la Revolución Democrática. Actualmente, Gobernadora de Zacatecas.

<sup>342</sup> Perteneció a las Comisiones de Cultura, Energéticos, y Hacienda y Crédito Público. Actualmente Procurador de Justicia del Gobierno del D.F.

## LVII Legislatura (1997-2000)

### Coordinadores de los grupos parlamentarios de esta legislatura:

PRI	Dip. Arturo Núñez Jiménez. 233 escaños.
PAN	Dip. Carlos Medina Plasencia <sup>343</sup> . 121 escaños.
PRD	Dip. Porfirio Muñoz Ledo <sup>344</sup> . 126 escaños.
PT	Dip. Alejandro González Yáñez. 7 escaños
PVEM	Dip. Jorge Emilio González Martínez <sup>345</sup> . 6 diputaciones.

Entre los legisladores con mayor difusión en los medios de comunicación tenemos por el Partido Revolucionario Institucional a: Arturo Núñez Jiménez<sup>346</sup>; por el Partido de la Revolución Democrática: Bernardo Bátiz Vázquez<sup>347</sup>, María de Lourdes Rojo e Incháustegui (María Rojo<sup>348</sup>), Demetrio Sodi de la Tijera<sup>349</sup>. En las filas del Partido Acción Nacional se encontraban: Santiago Creel Miranda<sup>350</sup>, Francisco José Paoli Bolio<sup>351</sup>, y los diputados independientes: Marcelo Ebrard Casaubon<sup>352</sup>, y Ricardo Monreal Avila<sup>353</sup>.

---

<sup>343</sup> Fue presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, e integrante de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

<sup>344</sup> Integrante de las comisiones de régimen interno y concertación política, estudios legislativos, gobernación y puntos constitucionales y relaciones exteriores.

<sup>345</sup> Integrante de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; Secretario de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, miembro de las Comisiones de Defensa Nacional, Reglamento y Prácticas Parlamentarias y el Comité de Administración.

<sup>346</sup> Quien en las elecciones para el año 2000 para gobernador de Tabasco tuvo que sucumbir ante la insistencia de su partido, dejándole el camino libre a Manuel Andrade y aceptando coadyuvar en la campaña para la presidencia de la república con el candidato Francisco Labastida Ochoa, quien resultó electo por los simpatizantes del Partido Revolucionario Institucional..

<sup>347</sup> Fue presidente del Comité de Investigaciones Legislativas, integrante de las Comisiones de Fomento Cooperativo, Gobernación y Puntos Constitucionales, y Reglamento y Prácticas Parlamentarias, actualmente Procurador General de Justicia del D.F.

<sup>348</sup> Integrante de las Comisiones de Atención y Apoyo a Discapacitados y Radio, Televisión y Cinematografía. Ahora Diputada a la Asamblea Legislativa del D.F.

<sup>349</sup> Integrante de las Comisiones de Estudios Legislativos, Gobernación y Puntos Constitucionales, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, y Reglamento y Prácticas Parlamentarias, actualmente contendiente a la Jefatura de Gobierno del D.F. por el PAN..

<sup>350</sup> Integrante de las Comisiones del Distrito Federal y Reglamento y Prácticas Parlamentarias. Compitió por la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal en las últimas elecciones federales sucumbiendo ante el candidato del PRD (Andrés Manuel López Obrador), pero al ganar su partido la Presidencia de la República, fue nombrado por el titular del ejecutivo como Secretario de Gobernación, actualmente precandidato del PAN a la Presidencia de la República..

## Apunte histórico.

Con la conformación de la LVII legislatura se inauguró una nueva época en la vida del poder legislativo mexicano, en tanto que el PRI, por primera vez en su historia, perdió la mayoría absoluta (251 diputados), lo que colocaba al sistema político mexicano en la antesala de la llamada cohabitación plena. En el Senado el PRI conservó la mayoría absoluta, que no estuvo en riesgo puesto que en el año de 1997 sólo se disputaron en el proceso electoral un porcentaje minoritario de los escaños; sin embargo no logró reunir la mayoría calificada necesaria para realizar las reformas constitucionales por sí mismos, al obtener 76 lugares de los 128 de la Cámara Alta. El debilitamiento del entonces partido hegemónico u oficial, dismantló antiguas prácticas de integración de los órganos de gobierno al interior de la cámara baja, de conformación de las comisiones legislativas y de los eventos ceremoniales, como la respuesta al informe presidencial.<sup>354</sup>

Simultáneamente a la pérdida de los anteriores cotos de poder, los inéditos comicios para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el mes de julio de 1997, señalaron de forma irreversible la alternancia que se completaría el mes de julio del año 2000, mediante las cuales el Congreso General se integraría de la siguiente forma:

### Cámara de Diputados:

35 <sup>o</sup> II	34 <sup>o</sup> II	33 <sup>o</sup> II	32 <sup>o</sup> II	31 <sup>o</sup> II	30 <sup>o</sup> II	29 <sup>o</sup> II	28 <sup>o</sup> II
211	206	50	17	8	3	3	2
132 m.r. 76 r.p.	136 m.r. 70 r.p.	23 m.r. 27 r.p.	6 m.r. 11 r.p.	2 m.r. 6 r.p.	1 m.r. 2 r.p.	r.p.	r.p.

m.r. = mayoría relativa

r.p. = representación proporcional

<sup>351</sup> Integrante de las Comisiones de Distrito Federal, Gobernación y Puntos Constitucionales, Comité de Biblioteca e Informática y Comité de Asuntos Internacionales.

<sup>352</sup> Fue de los pocos diputados independientes y fue Secretario de Seguridad Pública y Desarrollo Social en el Distrito Federal, actualmente precandidato a la Jefatura de Gobierno por el PRD.

<sup>353</sup> Exgobernador Constitucional del Estado de Zacatecas de donde es originario y ahora ocupa un cargo directivo en el PRD.

<sup>354</sup> LVIII Legislatura, "Directorio del congreso mexicano LVIII Legislatura 2000-2003". México, 2001, p. 608.

## Senado de la República:

35 □	33 □	33 □	39 □	39 □
60	46	16	5	1
32 m.r. 15 p.m. 13 r.p.	27 m.r. 10 p.m. 13 r.p.	4 m.r. 7 p.m. 5 r.p.	1 m.r. 4 r.p.	r.p.

m.r.= mayoría relativa

p.m.= primera minoría

r.p.= representación proporcional

De esta forma el PRI perdería el último reducto legislativo de mayoría absoluta, al quedar con 60 senadores, a cinco posiciones de lograrlo.<sup>355</sup>

## LIX Legislatura.

Integración de la LIX Legislatura (2003-2006)

PARTIDO	mr	rp	TOTAL
PRI	161	63	224
PAN	79	71	150
PRD	56	41	97
P V E M	3	14	17
CONVERGENCIA	0	05	05
P T	0	06	06
Sin Partido	01	0	01
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>

m.r. = mayoría relativa

r.p. = representación proporcional

Diputados Coordinadores de los Grupos Parlamentarios:<sup>356</sup>

<sup>355</sup> LVIII Legislatura, op. cit. p. 609.

<sup>356</sup> Conforme a lo dispuesto por el Art. 70 constitucional, 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. El Grupo Parlamentario 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. Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los Grupos Parlamentarios proporcionan información,

Partido Acción Nacional.- Dip. Francisco Barrio Terraza<sup>357</sup>

Partido Revolucionario Institucional.- Dip. Emilio Chyauffet Chemor<sup>358</sup>

Partido de la Revolución Democrática.- Dip. Pablo Gómez Álvarez<sup>359</sup>

Partido del Trabajo.- Dip. Alejandro González Yañez<sup>360</sup>

Partido Convergencia por la Democracia.- Dip. Jesús Emilio Martínez Álvarez.<sup>361</sup>

Partido Verde Ecologista de México.- Dip. Manuel Velasco Coello.<sup>362</sup>

---

otorgan asesoría, preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos. Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

<sup>357</sup> Afiliación al PAN (desde 1983). Comité Ejecutivo Nacional del PAN (1999-2002 y 2002-2005). Comité Directivo Estatal del PAN (1986-2001). Consejero Estatal del PAN (1986-2002). Consejero Nacional del PAN (1986-2002). Candidato a Gobernador del Estado de Chihuahua por el PAN (1986). Cargos de Elección: Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua (1992-1998). Presidente Municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua (1983-1986). Cargos Administrativos: Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (2000-2003). Ex Presidente de la Junta de Coordinación Política, Ex Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Integrante de la Comisión de Puntos Constitucionales, intentó ser precandidato del PAN a la Presidencia de la República, declinando su aspiración..

<sup>358</sup> Gobernador Constitucional del Estado de México (1993-1995). Presidente Municipal Constitucional de Toluca, Estado de México (1982). Secretario de Gobernación (1995-1998). Presidente del Consejo General del IFE (1995-1996). Director General Fundador del IFE (1990-1993). Procurador Federal del Consumidor (1989-1990). Secretario de Gobierno del Estado de México (1987-1989). Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado de México (1982-1987). Delegado del Departamento del Distrito Federal en Benito Juárez (1981). Subdelegado General del Departamento del Distrito Federal en Benito Juárez (1976-1981). Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (1998 a la fecha). Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, integrante de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Llegó a ocupar la Coordinación del Grupo Parlamentario del PRI, después de una seria disputa con la maestra Elba Esther Gordillo, que causó una división interna dentro del propio grupo parlamentario.

<sup>359</sup> Secretario de la Mesa de Decanos. Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Miembro de las Comisiones de: Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, Para la Reforma del Congreso, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

<sup>360</sup> Miembro del partido del trabajo desde su fundación en 1990 y miembro del Comité Ejecutivo Nacional desde 1992; Vicecoordinador de la campaña a la presidencia de la república de la Lic. Cecilia Soto en 1994.

<sup>361</sup> Militante del PRI (1962-2001). Secretario General de Convergencia PPN (2001-2003). Cargos de Elección: Presidente Municipal de la Ciudad de Oaxaca (1978-1980). Diputado por el III Distrito Federal Electoral de Oaxaca, a la LIII Legislatura (1985-1988). Gobernador Interino del Estado de Oaxaca (1985-1986). Cargos Administrativos: Recaudador de Rentas en el Gobierno del Estado de Oaxaca (1969-1970). Subtesorero General en el Gobierno de Oaxaca (1971-1974). Delegado Regional del ISSSTE (1976-1977). Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca (1980-1985). Delegado del Departamento del Distrito Federal en la Delegación Venustiano Carranza (1988-1989). Director General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal (1989-1990). Coordinador General de Transporte del Departamento del Distrito Federal (1990-1991). Secretario General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal (1991-1992). Secretario General de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal (1992-1994). Subdirector General de Prestaciones Económicas del ISSSTE (1995-1998).

## **5.1. Funcionamiento de la cámara de diputados sin partido que cuente con mayoría absoluta**

En épocas anteriores a los últimos dos siglos, las asambleas en Europa se reunían para deliberar, pero a sabiendas de que sus deliberaciones, y las opiniones expresadas servirían para que el monarca se ilustrara, completara su información, y entonces decidiera de manera unilateral, sin necesidad de dar explicaciones, y sin ningún vínculo obligatorio con la opinión de la asamblea.

Hoy en día ese tipo de reuniones se han modificado por la reunión de congresos y parlamentos, quienes cuentan con la facultad de tomar resoluciones.

A esta forma de decisiones conjuntas, consensadas en prácticamente todos los parlamentos del mundo se le denomina democrática, y aunque el vocablo democracia tiene muchas acepciones, el uso que se le da en el derecho parlamentario, se reduce a expresar la opinión de los legisladores a través de votos, y a respetar el resultado del cómputo de los mismos. Para efectos de las decisiones que se toman colectivamente, la democracia es una técnica para tomar decisiones, que se basa en los principios de igualdad y libertad.<sup>363</sup>

La Constitución mexicana, al definir la democracia, va mucho más allá de la idea de una simple técnica para tomar decisiones; al concebirla como un sistema de vida que busca el mejoramiento de un pueblo, lo cual, sin duda, le otorga una conceptualización que coincide más con un ideal o un propósito social, que con un mero sistema de gobierno.<sup>364</sup>

---

<sup>362</sup> Integrante de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, y de las comisiones de: Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Jurisdiccional, y de Concordia y Pacificación. Ocupa el cargo de Coordinador del PVEM, después de la renuncia de Jorge Kawashi, por su participación cuestionada en la serie de televisión Big Brother.

<sup>363</sup> Bátiz Vázquez, Bernardo. *Teoría del derecho parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, p. 143.

<sup>364</sup> "...el criterio que orientará esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos, y los prejuicios: además a) será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...".

Así la idea de la democracia anteriormente apuntada va mucho mas allá que el ejercicio del sufragio, y se ocupa de las metas, y los presupuestos del Estado; implica el forzoso reconocimiento de la dignidad de la persona, de su libertad, de la igualdad, así como de la comunidad nacional. La idea constitucional, es una referencia filosófica de la democracia, que da por sentado el fin que ésta persigue y que por tanto, no considera el aspecto de la toma de decisiones.

Este concepto de democracia se acerca a lo que se ha denominado democracia social. Sobre el particular, el autor *Agustín Basave Fernández del Valle*<sup>365</sup>, afirma que esta acepción se sintetiza como un esfuerzo por promover la igualdad de oportunidades, elevar el nivel de vida, y liberar a los trabajadores de la inseguridad económica. El concepto social de la democracia, se encuentra equidistante de la llamada democracia política, que es la que especialmente nos interesa para los efectos del presente trabajo.

Por ello, la definición de democracia que propone este autor, engloba las dos vertientes del concepto anteriormente descritas, estableciendo su concepción de la siguiente manera: *"Democracia es una forma de gobierno, que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades, para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y que cuenta con el pueblo para la estructura del poder"*.

En la tradición de los pasados siglos, la democracia así concebida encuentra su espacio adecuado en el Estado liberal, y va siempre de la mano con un sistema de reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, fruto de la revolución francesa, que reconoce, y garantiza las libertades civiles de pensamiento, reunión, expresión de las ideas, la propiedad, la seguridad, entre otras, y de manera adicional también el derecho a elegir a nuestros representantes.

---

<sup>365</sup> Ver el libro de Basave Fernández del Valle, Agustín, *"Teoría de la democracia"*, Editorial Jus, México, 1976. Autor citado por Bátiz Vázquez, Bernardo, op. cit. p. 144.

El sistema representativo, por tanto, se encuentra inserto en el más amplio sistema democrático, el cual fundamenta el trabajo de los congresos que responden a una forma no directa de participación popular.

Finalmente apunta *Bernardo Bátiz* que, "*siendo el Congreso, y por tanto sus cámaras, un efecto, y simultáneamente una expresión, y un instrumento de la democracia representativa, el funcionamiento de este, en la toma de decisiones, ha de ser necesariamente democrático, tanto por congruencia con el sistema del que forma parte, como por congruencia con los principios sustantivos de libertad e igualdad entre los parlamentarios*".<sup>366</sup>

Así los actos que realiza un congreso en ejercicio de sus funciones parlamentarias, es necesario que cumplan con ciertos requisitos procedimentales fruto de un consenso, esto es, ejerciendo un acto democrático de deliberación destacando de ellos: La convocatoria<sup>367</sup> a sesiones, el calendario de trabajos<sup>368</sup>, el orden del día, la realización del debate, el quórum de reunión, el quórum de votación, las modalidades de votación, así como los recursos económicos, materiales y humanos.

Un aspecto de suma importancia, que se presenta en la realidad política mexicana es que dada la diversidad ideológica, y de intereses de los partidos políticos, los parlamentos son usualmente foros de debate sobre diversos temas de interés y para que éste pueda plasmarse en una norma jurídica, es necesario que exista una iniciativa que pueda ser votada a favor o en contra, situación que obliga al debate de ideas por los representantes de los diversos partidos políticos con la finalidad de madurar una idea de forma colegiada, y en los casos en que ningún partido cuente con la mayoría absoluta, es necesario lograr consensos al interior del Congreso con los miembros de diversos

---

<sup>366</sup> Bátiz Vázquez, Bernardo, op. cit. p. 145.

<sup>367</sup> Se trata de un documento que contiene la declaración de los titulares de los órganos directivos del congreso, de las cámaras o de las comisiones para que los diputados y senadores se reúnan en el lugar, día y hora para que se trate un asunto determinado, o para cumplir simplemente con sus responsabilidades. Camposeco, Miguel Ángel, "*Manual de Temas Legislativos*", México, 1984, p. 93.

<sup>368</sup> Igualmente se le designa como programa legislativo o cartera de asuntos, que se integra conforme a los criterios de oportunidad política, lo que significa que se le dará preferencia a los negocios que requieren de una solución inmediata, de gran importancia, y en aquellos en que la institución debe fijar una posición. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "*El congreso de la unión; integración y regulación*", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1997, p. 195.

partidos políticos para, que la propuesta en cuestión pueda ser aprobada, y obtener el resultado esperado.

El término debate, significa, para la Real Academia Española, la controversia sobre una cosa entre dos o más personas, en el caso concreto, entre los parlamentarios, y que tiene como finalidad dilucidar sobre el asunto que se discute.<sup>369</sup>

La regulación jurídica del debate contenida en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión (RIC), es la misma para ambas cámaras.

Antes de iniciar las deliberaciones, el presidente de la mesa directiva integrará un par de listas, una que contenga los nombres de quienes vayan a hablar a favor, y la otra con los que lo vayan a hacer en contra.<sup>370</sup>

Durante el transcurso de las deliberaciones, el Presidente de la Mesa Directiva tiene la atribución de interrumpir al orador en turno cuando se pidiera una moción de orden con el objeto de ilustrar la discusión; igualmente cuando se viole la legislación de la materia; cuando se agredan a personas o a alguna institución, y cuando el orador se aparte del asunto tratado.

El autor, y los que dictaminaron pueden hablar más de dos ocasiones, mientras que los demás miembros sólo un par de veces, todos ellos pueden intervenir hasta por treinta minutos. Al finalizar la discusión, el presidente, interrogará si el asunto está suficientemente tratado; siendo así, se procederá a la votación. Si el asunto no está totalmente agotado, continuará la discusión con una

---

<sup>369</sup> Real Academia Española, "*Diccionario de la lengua española*", Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1992, p. 664.

<sup>370</sup> Como caso de excepción el Art. 114 del RIC, en asuntos económicos, sólo podrán intervenir tres a favor y otros tantos en contra.

persona a favor y otra en contra, para que posteriormente pregunte si el tema está totalmente discutido.<sup>371</sup>

**Quórum.-** El primer problema que se plantea respecto del principio de prevalencia de las decisiones tomadas por la mayoría, es la integración del cuerpo deliberante. Pero una vez reunido el congreso, o una de las cámaras que lo componen ¿Cuántos de sus integrantes deberán estar presentes para aceptar que el órgano colegiado está en aptitud de considerarse validamente integrado?

Al número exigido de presentes requerido para el funcionamiento de una asamblea se le llama quórum.<sup>372</sup>

Para los diversos diccionarios especializados, el quórum es el número de individuos o personas que una norma exige estén presentes para que un cuerpo deliberante pueda actuar, y tomar decisiones válidamente. Por tanto, se trata de un aspecto numérico, una cifra que según cada legislación establece como un mínimo para que se considere integrada y apta para actuar una asamblea.

Las normas al respecto son muy variables, tanto entre las distintas legislaciones, como dentro de una misma legislación, la cual puede exigir distinto tipo de quórum para emitir diversas clases de resoluciones que contempla el marco jurídico.

En México, la Constitución Política contempla sobre el particular, en su artículo 63, que las cámaras no pueden iniciar sus sesiones, ni ejercer su función sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros. Por tanto, para la Cámara de Diputados el quórum mínimo que exige la Carta Magna es de 251 miembros y para la de senadores de 65, esta última a partir de la reforma sufrida en el año de 1993, ya que con anterioridad se exigía un

---

<sup>371</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, op. cit. p. 197.

<sup>372</sup> Bátiz Vázquez, Bernardo, op. cit. p. 145.

quórum con al menos las dos terceras partes de los integrantes de la cámara; y por lo que de haber seguido vigente dicha disposición, hoy se exigiría la presencia de 86 senadores.

Este mismo numeral, contiene reglas para el caso de legisladores ausentes, ordenando que primero se llame a los suplentes, y en el caso de que el suplente tampoco hiciera acto de presencia, la norma dispone que se declarará vacante el puesto y se convocará a elecciones.

Con el objeto de asegurar el quórum, y evitar la necesidad de declarar vacantes, el mismo precepto ordena que se tomen medidas extremas, tanto en contra de los faltistas como de sus respectivos partidos políticos; lo anterior, debido a que la inasistencia puede haber sido acordada y deliberada por el partido de que se trate.<sup>373</sup>

Esta hipótesis se refiere al caso en el cual los legisladores no se presenten a aceptar y protestar su cargo desde el inicio de la legislatura, y no cuando se trata de faltas posteriores, una vez que ya han sido instaladas las cámaras, las sanciones, conforme al artículo 64 de la misma Carta Magna, consistirían en el descuento de la dieta del día o los días que no se concurrió a las sesiones.

Finalmente cabe decir que los legisladores constitucionales se han planteado el problema del quórum, y resolviéndolo de diversas formas, pero siempre como un requisito previo a cualquier trabajo o ejercicio de facultades por parte del legislativo.<sup>374</sup>

**Votación.**- Para las votaciones, igualmente, se debe de tener quórum, lo cual significa un número mínimo de miembros que se requieren para que las resoluciones de la asamblea sean consideradas como válidas.

---

<sup>373</sup> Esta incorporación se hizo a la Constitución debido a que algunos diputados del Partido Acción Nacional, se negaron a asumir su cargo al inicio de la XLVI Legislatura, por acuerdo de su propio partido y como protesta al cómputo fraudulento de los votos.

<sup>374</sup> Bátiz Vázquez, Bernardo, op. cit. p. 147.

Los criterios para fijar el quórum —según *Pedroza de la Llave*— se ubican dentro de dos contextos a saber: una de eficiencia gubernativa, y el otro de preservación del poder del grupo en el gobierno. Bajo el primer criterio, el número de miembros mínimo necesario para tomar decisiones que sean válidas, obedece a la importancia de la resolución; por ejemplo, las reformas constitucionales. En tanto, que atendiendo al segundo criterio se busca que los actos de gobierno, como lo son la elaboración de leyes, reformas legales, determinación de los impuestos, la ley de ingresos y presupuesto de egresos, la ratificación de nombramientos entre otros, estén al alcance de la aprobación de la fracción parlamentaria mayoritaria, que antes de que el PRI perdiera la mayoría calificada en el Congreso y luego la absoluta, se identificaba con el ejecutivo.<sup>375</sup>

Hoy en día tal, y como está compuesto el Congreso, especialmente la Cámara de Diputados, es de llamar la atención, que el titular del ejecutivo, por primera vez desde hace más de setenta años pertenece a un partido diverso a aquel que representa la mayoría en la toma de decisiones.<sup>376</sup> Es por ello, que el partido en el poder se ve en la necesidad de consensar con los miembros de otros partidos para que sus iniciativas, y propuestas ante el Congreso sean aprobadas, puesto que sus posiciones en la cámara no son suficientes para gobernar con la toma de una decisión unilateral, como si lo hizo el PRI.

Tan sólo hay que remitirnos a las notas periodísticas las cuales se hace del conocimiento del pueblo las dificultades que ha atravesado el gobierno para resolver con celeridad los asuntos de su competencia, toda vez que el ejecutivo se encuentra frente a un congreso dividido y muy inflexible, con el cual difícilmente se puede negociar, es por ello que en el siguiente punto abordaremos los consensos que hacen los partidos políticos al interior del congreso, o de alguna de sus cámaras para permitir al ejecutivo gobernar de una manera más eficaz.

---

<sup>375</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, op. cit. p. 202.

<sup>376</sup> La llamada mayoría simple, es la que representa cualquier Número de votos que sea superior al del resto de las opciones. La mayoría absoluta significa que la ley exige que la votación a favor de una determinación cuente con más de la mitad de los votantes. De acuerdo a estos conceptos, la mayoría absoluta es también mayoría simple, pero la mayoría simple puede o no ser absoluta. Bátiz Vázquez, Bernardo, op. cit. p. 151.

## 5.2. Los acuerdos parlamentarios, nueva forma de organización interna

Para abordar el presente punto, es necesario remitir al lector a las fuentes del derecho parlamentario. Primeramente debiendo abordar lo referente a las fuentes del derecho en general, siendo estas los medios, formas y elementos de los cuales nacen las normas jurídicas, cuya distinta jerarquía, realidades sociales, antecedentes históricos e ideologías, son en ocasiones la base para la creación de un cuerpo de leyes.

Diversos autores como *Rafael Rojina Villegas* han considerado, que en la creación de las normas jurídicas pueden encontrarse dos aspectos fundamentales: "*las manifestaciones reales que dan origen a las normas jurídicas, por virtud de los diversos factores sociales, económicos, políticos, religiosos, etcétera, así como las formas reguladas por el propio derecho para la creación sistemática, y ordenada de las citadas normas, tal como ocurre respectivamente en el proceso legislativo*".<sup>377</sup>

Por su parte Don *Eduardo García Maynez*, señala que la palabra fuente en la terminología jurídica tiene tres acepciones a saber: Se habla de fuentes formales, reales e históricas del derecho. Por la primera de ellas –dice– se deben entender a los procesos de manifestación de las normas jurídicas; las fuentes reales son aquellos factores y elementos que determinan el contenido de tales normas, y finalmente, las fuentes históricas que son los documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.<sup>378</sup>

Por lo que hace al derecho parlamentario no se le puede reducir a una interpretación formalista que soslayara las importantes actividades políticas, sociales y axiológicas que el parlamento realiza. De ahí que el autor español León Martínez Felipe señale que, no es suficiente reducir los

---

<sup>377</sup> Rojina Villegas, Rafael, "*Compendio de Derecho Civil*", Tomo I, 20ª Edición, Porrúa, México, 1984, p. 30.

<sup>378</sup> García Maynez, Eduardo, "*Introducción al Estudio del Derecho*", Porrúa, México, 1985, p. 35.

parlamentarios a un conjunto normativo ni a las relaciones interinstitucionales; además se requiere resaltar el trasfondo sociológico, de las fuerzas políticas con representación parlamentaria, y el *substratum* valorativo o ideológico que inspira una concreta forma política.<sup>379</sup>

De esta manera, a partir de lo mencionado por este destacado doctrinario, intervienen tres aspectos que deben considerarse para elaborar un concepto de derecho parlamentario; el normativo, el sociológico y el que atiende a los valores que la institución parlamentaria representa.

Por ello, cuando hablamos de fuentes del derecho parlamentario nos basamos en la concepción tridimensional de este derecho. De esta manera, es susceptible de formarse una clasificación de las fuentes del derecho parlamentario, al siguiente tenor:

- a) Fuentes de dimensión normativa, entre ellas se encuentra la Constitución Política, la legislación ordinaria, los reglamentos parlamentarios, los acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, estatutos de los grupos parlamentarios así como de los partidos políticos.
- b) Fuentes de dimensión sociológica, como lo son, los usos, las prácticas y precedentes; jurisprudencia parlamentaria, costumbres, convenciones parlamentarias y acuerdos de los grupos parlamentarios.
- c) Fuentes de dimensión axiológica, en las cuales se ubican el régimen político, principios políticos fundamentales, jurisprudencia constitucional y ordinaria, y el derecho parlamentario comparado.<sup>380</sup>

---

<sup>379</sup> León Martínez, Felipe, "*Dimensionalidad del Derecho y Concepto de Derecho Parlamentario*", Primeras jornadas del derecho parlamentario. Vol. II, Congreso de los Diputados, España, 1984, p. 430.

<sup>380</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit. p. 71.

Por el momento solo es de nuestro interés poner de relieve a una de las fuentes sociológicas del derecho parlamentario; y abordaremos sobre el particular, los acuerdos de los grupos parlamentarios.

Etimológicamente proviene del latín *accordare*, acordar, y del adjetivo derivado del parlamento.

En su sentido más amplio, acuerdo es la resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas; y parlamentario es lo perteneciente al parlamento judicial o político. De manera compuesta se refiere a la resolución tomada en cierta materia en el seno de un organismo parlamentario.

En un acuerdo parlamentario se establecen las normas de funcionamiento y operación de un órgano legislativo, conforme a las prácticas vigentes de procedimiento dentro del propio parlamento. La importancia del acuerdo deriva de que el dinamismo, y la imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos imponen la necesidad de contar con mecanismos de fluidez en los debates que tienen lugar en las sesiones y el trabajo legislativo en general.

En México, los acuerdos parlamentarios formales deben ser firmados por los secretarios de las comisiones involucradas, y registrarse en orden cronológico y textual en un libro específico para ese objeto. Las resoluciones tomadas por la cámara baja pueden constituir un acuerdo parlamentario y una vez aprobados, este órgano los debe observar fielmente.

Los acuerdos parlamentarios tienen el propósito de establecer normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos. Constituyen pactos entre las fracciones partidistas de las cámaras que se someten a la aprobación del pleno. Pueden también ser los pronunciamientos políticos de los grupos o fracciones que conforman el poder legislativo, y que producen efectos de definición respecto de problemas o soluciones nacionales.

La Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Régimen Interno, y Concertación Política, a cuyo cargo está lograr los acuerdos o consensos; además cada fracción parlamentaria cuenta con un coordinador, siendo en la práctica quien acuerda con el Presidente de la Junta de Coordinación Política, o con los coordinadores de las otras fracciones o grupos parlamentarios. Por ello, los acuerdos políticos fundamentales, emanan de la Comisión de Régimen Interno y de estas coordinaciones.<sup>381</sup>

Los acuerdos de las fracciones parlamentarias, pueden derivar en convenciones; no es extraño observar la práctica común en un régimen pluripartidista de crear acuerdos para la elaboración de una reforma, o bien de respeto hacia los demás grupos o hacia algún miembro de los otros dos poderes.<sup>382</sup>

Estos acuerdos también constituyen una fuente sociológica del derecho parlamentario, y son de suma utilidad en la praxis del parlamento ya que posibilitan y refuerzan la tolerancia, la colaboración, y la convivencia pacíficas para el desarrollo de las sesiones.<sup>383</sup>

Una llamada de atención para los diversos coordinadores de los grupos parlamentarios en México sería la siguiente:

*"...si nos anclamos en una posición ideológica determinada es probable, que no podamos considerar seriamente las alternativas que nos brinda un grupo político distinto al nuestro, aún cuando tenga un alto grado de corrección. Así pues, para conseguir la cooperación debemos*

---

<sup>381</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, Coordinador, "Diccionario Universal de Términos Parlamentarios", 2ª Edición, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial e Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, México, 1998, pp. 30 y 31.

<sup>382</sup> Con motivo de un informe de gobierno del ejecutivo, previamente a la celebración del acto, las fracciones parlamentarias acordaron manifestar su posición respecto de la situación general que vivía la nación, antes de que fuera leído el informe por el titular del ejecutivo, evitando así que se interrumpiera la lectura con posibles interpelaciones.

<sup>383</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, "Derecho Parlamentario", op. cit. p. 91.

*apegarnos a nuestras emociones e ideologías, y considerar cabalmente las propuestas de otras partes*”.<sup>384</sup>

Pero cabe preguntarnos, ¿cómo cooperar cuando la disciplina de partido crea posiciones conflictivas?

Parece que el cambio que exige nuestra realidad política y social tomará mucho tiempo, además será un camino tortuoso y lleno de incertidumbre, pero en el ámbito de nuestra realidad política, los diputados deben ser capaces de transformar las pequeñas negociaciones conflictivas cotidianas en negociaciones cooperativas, y será entonces cuando algo de ese difícil camino se habrá avanzado.<sup>385</sup>

### **5.3. Reformas realizadas a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión**

Con la composición plural de la cámara de diputados, se redefine un conjunto de estructuras políticas que, por supuesto, nunca podrán estar en un estado terminal y definitivo, pues se crean, y se modifican súbitamente debido a la interacción de las distintas fuerzas políticas que se definen y se transforman. Por esta razón las comisiones y comités legislativos merecen un estudio, al menos introductorio.

El 31 de agosto de 1999 fue discutida y aprobada la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Las principales innovaciones del diseño institucional de la Cámara de Diputados fueron:

- Sustitución de la Comisión Instaladora por una mesa de decanos, la cual tendrá a su cargo la conducción de la Sesión Constitutiva de la legislatura entrante.

---

<sup>384</sup> Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero. Instituto de Estudios parlamentarios Eduardo Neri, Altamirano Núm. 17, Año 3, 2ª Época, México, agosto-septiembre del 2000, p. 95.

<sup>385</sup> Ibidem, p. 96.

- Establecimiento de una novedosa concepción de mesa directiva.
- Conformación de un órgano inédito a cargo de las tareas de dirección política de la Cámara, denominada Junta de Coordinación Política.<sup>386</sup>
- Creación de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, organismo encargado de las labores de preparación y programación de los trabajos que constitucionalmente corresponden al pleno.
- Establecimiento de la Secretaría General, para la organización técnica y administrativa de la cámara, a partir de principios de profesionalización, y establecimiento del servicio civil de carrera, y
- Reestructuración del sistema de comisiones y comités.

Con fundamento en estas reformas, el contexto de estos pequeños órganos colegiados encargados de materializar las tareas que la Constitución le impone al Congreso, particularmente a la cámara de diputados, se ve ampliamente modificado.<sup>387</sup>

---

<sup>386</sup> Atribuciones.

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;
- Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos, y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;
- Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;
- Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara;
- Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero, a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;
- Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los Grupos Parlamentarios; y
- Las demás que le atribuyen esta ley, o los ordenamientos relativos.

<sup>387</sup> Revista Crónica Legislativa, Órgano de información de la LVII Legislatura, Núm. 12, 3ª Época, México 1 de enero a 29 de febrero del 2000, p. 29.

La proporcionalidad descubre dos problemas que tenían las comisiones. En la LIV legislatura cuando de 400 pasa a 500 el número de diputados de la cámara, se vieron en la necesidad de distribuir legisladores entre un número igual de comisiones. En ese entonces, la solución fue de incrementarlas de 33 a 42. Sin embargo esto no fue suficiente, debido a que el número de integrantes sufrió un incremento infuncional, ya que se daban comisiones hasta con 65 miembros, circunstancia que debilitaba las tareas legislativas.

Esta debilidad se explica; considerando que mientras más grande es un órgano deliberativo, más difícil es alcanzar soluciones, sobre todo, cuando una iniciativa se debe consensar entre distintos partidos políticos con clientelas y proyectos, que lejos de ser similares, en muchas ocasiones son incompatibles.

Pero ese no fue el único problema. La sobrerrepresentación de las fracciones parlamentarias de oposición, llevó a un importante debilitamiento de las comisiones en el campo de la elaboración de las leyes. La disciplina de partido constituyó un factor que propició la aprobación de dictámenes sin que se hiciera un discernimiento especializado.

Con la reforma a la Ley Orgánica publicada el 20 de julio de 1994, se avanzó en el fortalecimiento de las comisiones. En el artículo 47, se estableció que las comisiones se integrarían por no más de 30 diputados electos por el pleno de las cámaras, cuidando que en ellas se encuentren representados los distintos grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. Para este objetivo se toma en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo. Fue importante el vacío legal que se generó en la LVII legislatura cuando ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta de la cámara, requisito indispensable para constituir la Gran Comisión, como máximo órgano de gobierno de los diputados, cuerpo que permitía el control político del poder legislativo, y que fue desplazado por la poderosa Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la cual entre sus funciones tenía la de proponer a los integrantes de las comisiones y comités. Con esta función se desarticulaba la sobre y subrepresentación que padecían

los partidos al momento de integrar las comisiones. El pluralismo democrático significó, entonces el acceso de todas las fuerzas políticas al poder legislativo.<sup>388</sup>

#### **5.4. Principales características de la nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión**

La nueva ley contempla cambios en cuanto a la estructura de la toma de decisiones políticas y administrativas dentro de las cámaras. Precisa y caracteriza a los órganos que se conservan, además señala el establecimiento de nuevos cuerpos, como son la Junta de Coordinación Política, la Mesa de Decanos, la Secretaría General, las Secretarías de Asuntos Parlamentarios, y Servicios Administrativos y Financieros, y la Conferencia para la Dirección y Programación de Trabajos Legislativos.<sup>389</sup>

La Ley Orgánica ubicó dos aspectos que permitieron prever un escenario alentador en lo referente al fortalecimiento del poder legislativo a mediano y en el largo plazo. Uno es, la estructura de comisiones, y el otro el servicio civil de carrera parlamentaria.<sup>390</sup>

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

Ahora, las comisiones no pueden tener mas de 30 miembros, y ningún diputado puede pertenecer a más de dos de ellas. No pueden formar parte de las comisiones, los integrantes de la mesa directiva ni los coordinadores de los grupos parlamentarios. Sin embargo, la permanencia en las comisiones es inestable debido, a que los coordinadores de los grupos parlamentarios tienen la atribución de sustituir a cualquiera de sus miembros. Recordemos la reciente crisis legislativa por la sustitución de la Dip. Elba Esther Gordillo, como Coordinadora del Grupo Parlamentario del PRI, lo que ocasionó un fuerte debate y división interna al sustituir a su grupo de diputados afines en comisiones de cierta relevancia.

---

<sup>388</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>389</sup> Ibidem, p. 33.

<sup>390</sup> Ibidem, p. 35.

Al interior de las comisiones, las decisiones se toman por mayoría de votos, aunque por un acuerdo parlamentario existe la posibilidad de emitir un voto particular.

**Respecto a la agenda.** El estudio de la formación de la agenda parlamentaria puede dividirse en dos grandes elementos, a saber: la conducción de los debates, y la selección de los temas a debatir.

La conducción de la sesión y de los debates está a cargo de la Mesa Directiva. Este órgano busca la imparcialidad y permanencia en sus funciones. Sus miembros son electos por dos tercios de los diputados presentes en el Pleno, durando en su encargo, un año, sin menoscabo de que pueden ser reelectos. Los candidatos son seleccionados a propuesta de los grupos parlamentarios. Para su remoción se requieren causas específicas que la justifiquen.

**La selección de los temas a debatir.** Este punto es un poco más complicado, dada la intervención de varios órganos para ello. La Junta de Coordinación Política impulsa la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de la votación del pleno. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos establece el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, y la integración básica del orden de día de cada sesión. Una vez realizado lo anterior, la conferencia establece los temas y conjunta sus contenidos.

Por su parte, las comisiones participan llevando a cabo las actividades que se desprenden de la ley y el reglamento, los acuerdos del pleno y los que turne la Junta de Coordinación Política. La Mesa Directiva cumple el orden del día, pero está limitada a seguir las indicaciones de la conferencia.<sup>391</sup>

**Presupuesto y manejo de los recursos materiales.-** La elaboración del anteproyecto del presupuesto anual de la cámara está a cargo del Presidente de la Junta de Coordinación Política.

---

<sup>391</sup> Rossell, Mauricio, op. cit. p. 250.

Las tareas de apoyo a las funciones legislativas, y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras se encuentran a cargo del Secretario General, cuyo nombramiento se realiza por la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Pleno, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Su encargo dura toda la legislatura y también es susceptible de reelegirse. Este órgano es también el que elabora el proyecto de estatuto que regirá a la secretaría general, y a los órganos que de la misma dependen, así como lo relativo al servicio civil de carrera.

Sin embargo, es en la Junta de Coordinación Política en donde se asignan los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que corresponden a los grupos parlamentarios.<sup>392</sup>

La mayoría de las más importantes facultades de gobierno<sup>393</sup> de una asamblea quedan en la práctica, centralizadas en un grupo formado por tantas personas como partidos políticos existan, y en el que solamente podrán intervenir dos funcionarios más, que son el presidente de la Mesa Directiva y el Secretario General, los cuales son designados por el resto de los miembros.

Un avance, ciertamente importante, lo constituye el hecho de que la secretaría general y las secretarías que de ella dependen son sumamente amplias en materia de gestión cotidiana de la cámara, así como que la Mesa Directiva deja en manos de sus miembros la conducción del debate, aunado a la permanencia de sus miembros y la posibilidad de reelección.

Dada la conformación de la presente legislatura resulta comprensible la urgencia por consolidar los principios de certidumbre, imparcialidad, objetividad en la conducción de las labores del pleno, y la profesionalización en las tareas de apoyo inherentes a la misma.<sup>394</sup>

---

<sup>392</sup> Ibidem, p. 251.

<sup>393</sup> Estas funciones son las de nombramiento de las comisiones; establecimiento de la agenda y diseño del presupuesto y administración de los recursos humanos y materiales.

<sup>394</sup> Rossell, Mauricio, op. cit. p. 252.

La cultura política y la disciplina de los partidos son dos factores que influyen en el funcionamiento del sistema político en general. A partir de estos dos elementos es posible concluir que las facultades que la ley orgánica otorga a los coordinadores de los grupos parlamentarios, y el silencio de la ley en torno al estatuto de cada uno de ellos ocasionan, que a pesar de los avances en materia legislativa en la nueva Ley Orgánica, el ejercicio de las facultades constitucionales que la representación popular otorga a cada diputado puede hacerse nulatorio por la voluntad de unas cuantas personas. Toda vez que la autonomía de cada diputado federal puede ser mayor o menor dependiendo de la situación personal de cada individuo, y de su posición en el sistema político.<sup>395</sup>

### **5.5. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión**

El vocablo “reglamento” proviene de reglar y este a su vez del latín *regulare*. Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del poder ejecutivo, con la finalidad de lograr la explicación de una ley previa. El reglamento es el producto de la facultad reglamentaria contenida en nuestra Carta Magna en su artículo 89, fracción I, la cual faculta al presidente de la república para proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de la ley.

La facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa, aunque formalmente sea administrativa. No obstante, se trata de una facultad propia del ejecutivo.

Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de la ley, por lo que jerárquicamente se encuentra subordinado a ésta, además de correr la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado de la misma forma, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, en virtud de que este último no goza de la misma autoridad formal que una ley.

---

<sup>395</sup> *Ibidem*, p. 256.

En resumen, las diferencias existentes entre la ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía. *Manuel González Oropeza* afirma que los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del ejecutivo, siendo de menor jerarquía que las leyes a las cuales no deben contravenir. Las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles por lo que su grado de generalidad, y abstracción debe ser amplio y omnicomprensivo; por el contrario los reglamentos tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para efectos de individualizar y aplicar el orden jurídico de forma clara y efectiva.<sup>396</sup>

Por su parte, por reglamento interior debemos entender al instrumento jurídico que expide el ejecutivo federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89 constitucional en su fracción I, con el objeto de reglamentar las disposiciones legales que confieren atribuciones a las dependencias del ejecutivo, determinando la distribución de dichas atribuciones entre las diversas unidades administrativas de cada dependencia; así como para definir la forma en que los titulares podrán ser suplidos durante su ausencia.

Esta noción de reglamento deriva del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ( LOAPF), y alude únicamente a los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado y de otros órganos administrativos. No obstante, existen reglamentos interiores que cumplen funciones similares, y se expiden por órganos distintos a los del ejecutivo federal, teniendo como fundamento el texto de nuestra Carta Magna y las otras disposiciones secundarias. Entre los primeros se encuentra el Reglamento fundado en la fracción III del artículo 77 constitucional, que faculta a las Cámaras del Congreso de la Unión para elaborar su propio reglamento interior sin la intervención de la cámara colegisladora.

Estos reglamentos, -explica *Acosta Romero*- no se dictan de conformidad al procedimiento que constitucionalmente existe para emitir una ley, y regular las relaciones que tienen lugar de acuerdo

---

<sup>396</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "*Diccionario jurídico mexicano*", Tomo P-Z, 9ª Edición, Porrúa, México 1996, p. 2751.

con la actividad interna del propio cuerpo legislativo. Se trata de actos de naturaleza administrativa que lleva a cabo el poder legislativo.

Cabe señalar que se puede considerar que estos reglamentos derivan de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por tanto, al igual que esta ley, no requieren de la promulgación del Ejecutivo Federal, ni pueden ser objeto de veto presidencial, con fundamento en el artículo 70 constitucional y <sup>397</sup> de la Ley Orgánica referida.<sup>398</sup>

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos cuenta con 214 artículos y dos transitorios, divididos de la siguiente forma: De la instalación de las cámaras; de la presidencia y vicepresidencia; de los secretarios y prosecretarios; de las sesiones; de las iniciativas de leyes; de las comisiones; de las discusiones; de la revisión de los proyectos de ley; de las votaciones; de la fórmula para la expedición de las leyes; de la Comisión Permanente; del Diario de Debates; Ceremonial; de la tesorería y de las galerías.

Para culminar con el presente punto, debemos resumir que la creación de este reglamento interior es una excepción a la regla, y que jerárquicamente no se encuentra subordinado a la ley, puesto que ambos ordenamientos provienen del mismo órgano de emisión, y por tanto no hay justificación para subordinar unas normas por debajo de otras, en el caso concreto.

El hecho de que sea el propio Congreso quien expida su reglamento interior, para su funcionamiento le brinda mayor autonomía frente al ejecutivo.

---

<sup>397</sup> “El Congreso y las cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta ley y los reglamentos que se derivan de la misma. Esta ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Presidente de la República ni podrán ser objeto de veto”.

<sup>398</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, Tomo P-Z, op. cit. p. 2755. Además, véase el término Reglamentos Parlamentario del “*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*”, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1998, pp. 838 a 840.

A diferencia de la opinión que hace el maestro Acosta Romero; consideramos que la facultad para hacer leyes reviste una naturaleza material que formalmente le corresponde al Poder Legislativo, y que como una excepción a dicho principio se encuentra la facultad reglamentaria establecida en el artículo 89 en su fracción I, lo cual no significa que por ese solo hecho, el acto de legislar sea administrativo o goce de dicha naturaleza.

## **5.6. Creación de los Centros de Estudios Legislativos**

### **Los Centros de Estudios Especializados.**

La reforma de 1999 a la Ley Orgánica del Congreso, introdujo en el artículo 49, la creación de tres centros de estudios especializados en áreas importantes para el desempeño de las tareas legislativas. De esta manera, adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios se establecen los Centros de Estudio de Finanzas Públicas, De Derecho e Investigaciones Parlamentarias y De Estudios Sociales y de Opinión Pública.

El objeto de estos centros es "prestar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios técnicos y de información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones parlamentarias"<sup>399</sup>. La integración de estos centros es de un Director General y de cuatro directores de proyecto, además del número de investigadores que el presupuesto lo permita. Su designación será por concurso de oposición y su permanencia está garantizada debido a que formarán parte del servicio civil del órgano legislativo, los profesionales a cargo de estos centros deberán probar su capacidad y experiencia en las áreas de investigación de cada centro y contar con niveles de estudio mínimos de maestría con especialidad en el ramo.

---

<sup>399</sup> México, Legislación, Estatuto de la Organización Técnica del Servicio Civil de Carrera, H. Cámara de Diputados, Art. 35.

En la práctica es importante señalar que a pesar de estar establecidos de manera clara y precisa los aspectos relativos al funcionamiento de los centros, la permanencia y la manera de realizar los nombramientos de los miembros de estos centros y su desvinculación partidista; la política y la diversidad de opiniones imperantes entre los grupos parlamentarios de la cámara de diputados no ha dejado de lado a los Centros de Estudios y han seguido las inercias marcadas por la falta de consensos entre los legisladores.

Por ello, la presente LIX Legislatura mediante Acuerdo Parlamentario de fecha 18 de marzo de 2004, creó como órganos de gobierno de los Centros de Estudios, Comités integrados por 22 legisladores cada uno, propuestos por los grupos parlamentarios y las funciones que por normatividad debía realizar por serle propias el Director General de cada Centro, pasaron a manos de Comités, como órganos colegiados de decisión y supervisión. De esta manera, el punto séptimo del mencionado acuerdo refiere:

*“Séptimo. El Comité será el órgano de gobierno del Centro que corresponda y tendrá entre sus atribuciones:*

- a) Fijar las políticas y criterios para la elaboración del programa anual de trabajo que le someta para su autorización el Secretario General de la Cámara, atendiendo a los lineamientos del artículo 46 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.*
- b) Opinar sobre el nombramiento del Director General y de los demás servidores del Centro, a consulta que le haga el Secretario General de la Cámara.*
- c) Aprobar el reglamento interno que rija el trabajo técnico y científico encargado al Centro.*

- d) *Adoptar las medidas y decisiones relativas a la vinculación del Centro con otras instituciones similares de órganos legislativos nacionales y extranjeros.*
- e) *Fijar los criterios a los que deberá sujetarse el Consejo Directivo del Servicio de Carrera para ejecutar las atribuciones que le confieren el artículo 144 y demás del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.*
- f) *Participar, a través de su representación, en las sesiones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, cuando se traten asuntos relacionados con el Centro.*
- g) *Determinar las reglas técnicas para la articulación funcional del Centro con los Servicios de Bibliotecas, Comisiones y Comités y del Archivo de la Cámara.*
- h) *Vigilar el debido cumplimiento de las responsabilidades, funciones y tareas que asignan al Centro los artículos 35 al 37 y 42 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.*
- i) *Gestionar ante la Junta de Coordinación Política la asignación del presupuesto del Centro para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones.*<sup>400</sup>

De esta manera, las cuestiones políticas se impusieron a la necesidad de contar con cuerpos técnicos y los centros de estudios ahora son comandados por los diputados, que como ya hemos discutido distan mucho de ser excelsos en los conocimientos técnicos especializados en materia jurídica para la elaboración de leyes.

---

<sup>400</sup> Acuerdo por el que se Constituyen los Comités para realizar tareas diferentes a las comisiones, H. Cámara de Diputados, 18 de marzo de 2004, aprobado en votación económica del Pleno de este órgano legislativo.

Por ello, a continuación analizaremos brevemente las disposiciones que refieren el trabajo que llevan a cabo los citados Centros:

### **El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias tiene las funciones y tareas siguientes:

- a) Llevar a cabo investigaciones y estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y socio-jurídico sobre instituciones parlamentarias, instituciones públicas, derecho público, derecho privado, derecho social y, en general, sobre cualquier rama o disciplina afín, que contribuyan al ejercicio de las funciones legislativas;
- b) Realizar reuniones académicas vinculadas al estudio del derecho e investigaciones parlamentarias;
- b) Participar en las actividades de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio;
- d) Instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estudios especializados en derecho y prácticas parlamentarias;
- e) Promover la celebración de convenios de colaboración con centros de estudios parlamentarios e instituciones académicas nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias y de personal, así como con especialistas;
- f) Estructurar y mantener actualizado un sistema de archivo especializado que contenga la información documental necesaria para el desempeño de sus funciones; y

- g) Procesar la información de su especialidad que se integrará al subsistema de informática y estadística parlamentarias; y
- h) Presentar a la consideración del Secretario de Servicios Parlamentarios los requerimientos presupuestales para el desempeño de sus funciones, a efecto de que se considere en el anteproyecto de presupuesto de la Cámara.

### **El Centro de Estudios de Finanzas Públicas**

Este centro por su parte tiene como funciones aportar elementos que perfeccionen las técnicas, amplíen los instrumentos de análisis y apoyen el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios y diputados, a través de la elaboración de análisis, estudios, investigaciones, asesoría en áreas especializadas, organización y manejo de información relacionada con las finanzas públicas y la economía del país.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, tiene su antecedente en la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, cuyo proyecto de creación inició en diciembre de 1997 cuando se encomendó a la entonces Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) –hoy Junta de Coordinación Política–, desarrollar el análisis y estudio para el establecimiento de una Oficina de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, como un servicio de orden técnico para auxiliar a las comisiones ordinarias de dictamen legislativo con competencia en cuestiones de la hacienda pública, así como a los grupos parlamentarios y diputados que requiriesen de este tipo de apoyos para el mejor desarrollo de sus funciones.

A partir de esa encomienda, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política estimó pertinente que la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias fuese el ámbito de estudio para la atención del mandato del Pleno. Así, bajo los estudios y análisis de esta Comisión, la CRICP propuso al Pleno de la Cámara el “Acuerdo Parlamentario para la Creación de la Unidad de Estudios

de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados”, mismo que fue aprobado por todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, el 2 de abril de 1998, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de ese año, entrando en vigor al día siguiente.

La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, estableció en su Título Segundo “De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados”, en su artículo 49, que la Cámara contara, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los centros de estudios de las finanzas públicas, de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias, y de estudios sociales y de opinión pública. De esta manera, la Unidad cambió formalmente de denominación a Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Las funciones que tiene asignadas el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, se inscriben en el marco del Acuerdo Parlamentario que le da origen, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, así como en el reglamento interior de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, destacando por su importancia las siguientes:

- Analizar los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que presenta trimestralmente el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, y presentar reporte a la misma sobre los resultados de dicho estudio.
- Analizar el Informe Anual sobre las Acciones y Resultados de la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en los aspectos relacionados con las finanzas públicas, así como el contenido de éste al inicio del periodo presidencial y dar cuenta a la Cámara de tales trabajos, a través de las comisiones con competencia en estos temas.

- Analizar las iniciativas del Presupuesto, la Ley de Ingresos, leyes fiscales y los Criterios Generales de Política Económica que presente el Ejecutivo a la Cámara, así como el informe a las tarifas del comercio exterior y, en general, sobre los aspectos comprendidos en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, que presente el mismo Ejecutivo. El Centro recibirá las iniciativas mencionadas por conducto de las comisiones correspondientes de la Cámara.
- Elaborar los análisis, proyecciones y cálculos que le sean requeridos por las comisiones, sobre el tema de finanzas públicas.
- Proporcionar a las Comisiones de la Cámara, a los grupos parlamentarios y a los diputados la información que requieran, para el ejercicio de sus funciones constitucionales en materia de finanzas públicas.
- Recabar y organizar la información de carácter económico, procedente de organismos públicos y privados, para hacer accesible la misma a la Cámara y a sus diversas comisiones y grupos parlamentarios.
- Asesorar a las comisiones de la Cámara de Diputados cuando éstas requieran información en materia económica de parte de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, conforme a lo prescrito en la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento, con el propósito de mejorar la calidad y cantidad de los datos para el desempeño de las funciones de los diputados.
- Solicitar a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación la información que estime necesaria, a través y con autorización expresa del pleno de la Comisión de la Cámara que se coordina con ella.

- Realizar estudios sobre los temas directamente relacionados con las finanzas públicas, abarcando los que por su naturaleza tengan relación con éstos, a petición de las comisiones de la Cámara o por iniciativa propia.
- Participar en las actividades de capacitación que comprendan la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio.
- Llevar el archivo de las copias de los informes sobre finanzas y deuda pública que envíe el Ejecutivo a la Cámara, así como de las copias de todos los documentos económicos que sean remitidos a esta última, y proporcionar al sistema de documentación e informática de la Cámara el acceso a dicho archivo, a través de los procedimientos técnicos adecuados.

### **Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.**

Este Centro por su parte, lleva a cabo las siguientes tareas y funciones:

1. Realizar investigaciones y estudios sobre las relaciones Estado-sociedad, movimiento social organizado y emergente, pobreza, migración, género, grupos étnicos, salud, vivienda, entre otros, que enriquezcan el trabajo parlamentario;
2. Celebrar reuniones académicas sobre los problemas de orden social que se presentan en el país, así como en materia de opinión pública;
3. Participar en las actividades de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio;
4. Instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estudios sociales y de opinión pública;

5. Promover la celebración de convenios de colaboración con centros de estudios, e instituciones académicas nacionales e internacionales afines, para el intercambio de experiencias y de personal, así como con especialistas;
6. Estructurar y mantener actualizado un sistema de archivo especializado que contenga la información documental necesaria para el desempeño de sus funciones;
7. Procesar la información de su especialidad que se integrará al Subsistema de informática y Estadística Parlamentaria; y
8. Presentar a la consideración del Secretario de Servicios Parlamentarios los requerimientos presupuestales para el desempeño de sus funciones, a efecto que se considere en el anteproyecto de presupuesto de la Cámara.

- **Intromisión de posiciones políticas**

Un incumplimiento más a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión fue la designación de los Directores de los mencionados Centros de Estudios, el pasado 6 de septiembre de 2004, mediante otro acuerdo parlamentario, en el cual se señala la imposibilidad de cumplir con el procedimiento previsto en el Estatuto de Organización Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y mediante este instrumento legislativo se designaron a los directores de estos centros de estudios, con carácter de interinos, cuyo encargo durará sólo hasta el término de la presente LIX Legislatura.

De esta manera la Junta de Coordinación Política, recomendó a la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos a las personas que debían desempeñar los cargos directivos de los Centros de Estudio, pasando por alto la legislación aplicable en relación a que lo anteriormente señalamos, referente al servicio civil de carrera en materia legislativa.

Lamentable es que los pocos espacios que se han abierto para mejorar la calidad de los trabajos legislativos necesarios para incrementar la calidad de las normas jurídicas producidas por el Poder Legislativo Federal, adolezcan del cumplimiento a las propias leyes y continúen dando prioridad a lo político.

El fracaso de los órganos especializados en el Congreso Federal Mexicano es la imposibilidad de que estos sean partidistas y se conviertan en asociaciones de profesionales en diversas áreas multidisciplinarias del conocimiento.

Desde nuestro particular punto de vista, como lo referimos anteriormente, nos pronunciamos por la operación real de estos Centros, como sucede en países como el Reino Unido y los Estados Unidos de Norteamérica, los cuales analizaremos posteriormente.

#### **5.7. Pérdida del poder ejecutivo del partido revolucionario institucional, funcionamiento de la LVIII Legislatura**

El encabezado de los diarios de todo el país el día 3 de Julio de 2000, difundían la noticia de la victoria de la llamada alianza por el cambio en la contienda por la presidencia de la república, encabezada por el Partido de Acción Nacional y su candidato Vicente Fox Quezada, memorables son los títulos que versaban:

*"FOX tira al PRI", "pierde el tricolor la presidencia y el senado", "la alianza por el cambio se alza como la primera minoría en la cámara de diputados", "Fox llama a formar un gobierno de unidad", "Convoca Zedillo a gobernadores priístas."*

Un factor fundamental para que la tendencia del voto ciudadano tuviera como resultado la derrota del PRI en las elecciones presidenciales, y su caída en la representación dentro del Congreso se debe a la mencionada crisis financiera que se manifestó en la devaluación del peso frente al dólar,

que a la postre se convirtiera en una crisis de solvencia económica. Esta circunstancia afectó seriamente a la clase media mexicana. Probablemente la crisis económica del 94-95 haya sido el mayor impacto directo a los bolsillos de las familias mexicanas de la emergente clase media como nunca antes le había ocurrido. Una gran cantidad de gente se vio arruinada en sus finanzas personales, y vieron como hipotecaban su futuro con deudas, muchas de ellas impagables.

Fueron precisamente estas familias de la clase media, urbanas y de manera importante los jóvenes del país, con estudios medios y superiores los que impulsaron, y difundieron la idea de un cambio que se personalizó en el candidato del PAN.

Los esfuerzos del Dr. Ernesto Zedillo para retomar el crecimiento económico no solo fueron insuficientes sino ineficaces para el propósito electoral. Así, si bien las cifras de las finanzas públicas, y de la política monetaria se lograron corregir entre 1997 y 1999, estas pasaron prácticamente desapercibidas para la mayoría de los mexicanos.

Además, aunque durante el pasado sexenio se realizaron esfuerzos por ampliar los programas sociales y de apoyo, para mejorar la redistribución del ingreso, y asistir el combate a la pobreza extrema, esta lucha estaba perdida si no se hacía desde una perspectiva diferente a como lo hicieron los gobernantes anteriores.<sup>401</sup>

En resumen, en las elecciones se vieron reflejadas las aspiraciones de la mayoría de los mexicanos a una esperanza de mejores condiciones de vida, en la que los beneficios de un crecimiento en la economía nacional se vieran materializados en los bolsillos de un número mayor de mexicanos, perdiendo *"la dictadura perfecta, pasando a los retos de una democracia difícil"*, en las palabras de *Mario Vargas Llosa*.

---

<sup>401</sup> Nota de García, Samuel, en el periódico Reforma, martes 4 de julio de 2000, p. 7A.

No es fácil romper con estilos y prácticas que conformaron toda una cultura del quehacer público durante casi un siglo, por lo que la transición mexicana a la modernidad y a la democracia, ha resultado lenta y agónica; sin embargo, un factor clave en dicho proceso de cambio lo constituye el Poder Legislativo y las fuerzas políticas que lo integran; toda vez que ahí encuentran un espacio para desenvolverse e impulsan la crítica contra los viejos estilos del poder autárquico que desde la Presidencia de la República, por años arrastra la sociedad mexicana.<sup>402</sup>

Sería muy osado de nuestra parte suponer un consenso o conjunto de opiniones de todos los congresistas federales, además que resultaría inútil si tomamos en cuenta que la opinión a que ellos se deben someter depende de la corriente que siga su partido. Por ello, es suficiente conocer la opinión que sobre el particular expresaron los principales representantes de los partidos políticos más importantes o con mayor representación en el Congreso, a saber: PAN, PRI y PRD en la LVIII Legislatura para prever lo que a la postre sería un quehacer gris, sin logros ni resultados.

Así el PAN a través de Felipe Calderón, fijó como determinantes la negociación y la búsqueda de consensos. En su opinión, esa negociación debería darse en condiciones de transparencia, seriedad y con gran realismo. La relación entre el ejecutivo y el legislativo se fundaría en términos de seriedad y de respeto, amén, de que el Presidente de la República se vería obligado a la búsqueda de consensos y acuerdos con los grupos parlamentarios.

Posición que concuerda con la nuestra al señalar la necesidad de profesionalización de los legisladores mexicanos.

Por su parte el PRI, representado por Beatriz Paredes señaló la necesidad de trascender a diferencias partidarias, o pasiones electorales para atender los problemas sociales en un ambiente de acuerdos y de convergencias. Reconoció que los grupos parlamentarios deberían tener claro

---

<sup>402</sup> Revista Macroeconomía, Año 9, Núm. 102, México, enero 15 de 2002, p. 46.

que no sería por la vía de la confrontación, sino por la vía del diálogo, que se podría prestigiar la labor legislativa.

La militante priísta en su momento apuntó, que el México actual se encuentra enriquecido por el deseo de participación más intenso que en otras etapas. Manifestó, que toda la gente quiere decir su verdad, y uno debe tener la capacidad para respetar las razones de los otros, y al mismo tiempo encontrar puntos de convergencia. A su parecer, el enorme reto para los legisladores y los políticos en general es saber que la democracia no implica la ruptura, y que la gobernabilidad no implica intransigencia.

No se debe suponer, que por el hecho de que el poder ejecutivo pertenece a un partido, existiendo grupos parlamentarios de diversos partidos dentro del legislativo se deban oponer a su gobierno. Se debe comprender que el equilibrio y colaboración de poderes no significa subordinación de un poder al otro, pero que tener una relación democrática con el ejecutivo tampoco significa antagonismo a priori, solo con el afán de demostrar independencia; sino una relación racional, positiva, con tensiones naturales pero con la disposición de encontrar acuerdos.<sup>403</sup>

Por lo que respecta al Partido de la Revolución Democrática en voz de *Martí Batres Guadarrama*, manifestó que estarían abiertos a la negociación de todos los temas con todos los partidos, pero su partido no negociaría principios, -enfaticó-.

Entre los temas de mayor urgencia que el PRD privilegiaba en la agenda se encontraban los de los acuerdos de San Andrés Larrainzar, mayores beneficios para pensionados y jubilados, la educación pública, y la gama de atrasos que permean la política social.

---

<sup>403</sup> Nota de Jorge Arnuro Hidalgo, en el periódico Reforma, martes 4 de julio de 2000, p. 2A.

## **5.8. Relaciones entre los legisladores integrantes de la LVIII Legislatura y el Presidente de la República**

Sobre este tema debemos destacar en el caso de la relación ejecutivo-legislativo se trata del primer gobierno que llega sin la mayoría absoluta a las cámaras legislativas, dato que indica la existencia del fenómeno del voto dividido. Mientras que Fox recibió una votación de 43%, la alianza por el cambio recogió 38% de las preferencias para el Congreso.

El gobierno de Fox es el gobierno con los mayores contrapesos en la historia del México posrevolucionario.<sup>404</sup>

El partido del Presidente no cuenta con la mayoría, más que de cuatro legislaturas locales (Aguascalientes, Nuevo León, Guanajuato y Baja California Sur). En contraste el PRI cuenta con la mayoría en 18 de ellas. El resto de las legislaturas son casos de gobiernos sin mayoría. Esto significa que las reformas constitucionales se han encontrado un camino difícil por recorrer.

Por su parte, la Cámara de Diputados carecía de mayoría absoluta a favor de partido político alguno. Por lo que, para la aprobación de las leyes ordinarias, el presidente Fox requería del apoyo, además de su partido, de cualquiera de los dos partidos principales de oposición. Pero dada la distribución de los escaños en la cámara baja, solo había una coalición que podría alcanzar la mayoría calificada (2/3) para las reformas constitucionales: PRI-PAN.<sup>405</sup>

Uno de los rasgos más notables de los resultados de las elecciones federales del año 2000, es la desaparición de la mayoría en el Senado para el partido del Presidente. Esto significa que a diferencia de Ernesto Zedillo, Vicente Fox no contó con el Senado como válvula de seguridad para

---

<sup>404</sup> Altamirano, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, op. cit. p. 20.

<sup>405</sup> Una de las preocupaciones expresadas por la instalación del primer gobierno dividido en la historia reciente de México, era la gobernabilidad. Una medida del trato que los actores de los distintos poderes se profesan es el comportamiento de la Legislatura respecto de las iniciativas presidenciales. Hubo el

refrendar el paso de sus iniciativas, ni tampoco para frenar iniciativas que en la cámara de diputados hayan sido pasadas por la oposición, y en contra de la preferencia del titular del Ejecutivo. La formación de coaliciones en el senado es similar a la de la otra cámara. PRI y PAN hacían mayoría constitucional; mientras que el PRD jugó como partido comodín para cualquiera de los otros dos partidos en lo que a las leyes secundarias se refiere, pues de su grupo parlamentario dependía obtener la mayoría simple.

Fox tuvo entonces que negociar en ambas Cámaras que conforman el Poder Legislativo Federal. Siendo las palabras clave durante los primeros tres años de su mandato las de: negociación, construcción de consensos y formación de alianzas.<sup>406</sup>

Resulta claro, entonces, que el mapa de la distribución del poder político en México complica en sí mismo la relación ejecutivo-legislativo. Otro tanto podría decirse respecto a la integración de las cámaras, y al comportamiento de los legisladores. Hasta el sexenio del Presidente Zedillo los legisladores de los diversos partidos mostraron un alto nivel de disciplina o cohesión al interior del congreso, siendo el PRI el partido más disciplinado y el PRD el menos.

Con la nueva integración de las cámaras, y con el cambio de roles del PAN y PRI era difícil prever el comportamiento y lógica de las alianzas. El futuro del PRI y sobre todo el grupo que lograra cohesionar y liderar el partido<sup>407</sup>, serían variables claves.

Bajo este nuevo marco, el liderazgo que pudieran ejercer las fracciones parlamentarias representadas por el Partido Revolucionario Institucional en ambas cámaras fueron inciertas, por no contar con los recursos con los que en antaño contaba el partido. Además, las condiciones y los

---

tiempo en que los legisladores de San Lázaro aprobaron 9 de cada 10 proyectos que fueron presentados por el titular del Ejecutivo, periódico Reforma, martes 4 de julio de 2000, p. 2A.

<sup>406</sup> Altamirano, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, op. cit. p. 21.

<sup>407</sup> El líder del PRI electo en las urnas por los simpatizantes del partido en las pasadas elecciones internas resultó Roberto Madrazo haciendo pareja con Elba Esther Gordillo. Ahora, él es el responsable de la dirección del PRI durante el presente sexenio, y la reorganización de su partido para recobrar la

instrumentos que para ello desaparecieron. Ahora no tenían más a un líder, de quien dependa la carrera política de los legisladores, por tanto, las lealtades se dividieron. Esto implicó la reconstitución del partido así como la relación con el ejecutivo.<sup>408</sup>

Además, habría que analizar cual de las vías abiertas para los legisladores del PRI sería más previsible en términos de comportamiento. En principio se pueden identificar tres:

- a) La negociación y construcción de alianzas con el PAN.
- b) Negociación y construcción de alianzas con el PRD para obstaculizar la agenda presidencial.
- c) La vía de las alianzas cambiantes.

Como partido opositor el PRI ha utilizado diversas estrategias para recuperar el poder. Por ello, se han presentado a través de una conducta antisistema, o asumirse como oposición responsable. Si de algo sirve, se debe comentar que en la mayoría de los países latinoamericanos, los partidos opositores han optado por la segunda vía.<sup>409</sup>

Personalmente, consideramos que el PRI no puede colocarse en una posición antisistema, sobre todo si el gobierno de Vicente Fox sigue una tendencia similar a la implementada por ellos, puesto que caerían en la evidente contradicción de asumir una posición cuando se encuentran en el poder, y otra muy distinta en su papel de partido opositor, haciendo evidente su falta de compromiso social, asumiendo una actitud revanchista.

Finalmente el PRD también sufrió una severa derrota en las urnas en los comicios federales, por lo que se vio en la necesidad de revisar liderazgos, programas y conductas. Su fuerza se centraliza tanto en el Senado como en la cámara de diputados, para que en caso de un enfrentamiento PRI-

---

credibilidad perdida en su partido por parte de los votantes, dados los hechos funestos y de corrupción que hicieron ver truncar sus aspiraciones a la presidencia en los pasados comicios federales del año 2000.

<sup>408</sup> Altamirano, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero. op. cit. p. 22.

<sup>409</sup> *Ibidem*, p. 23.

PAN este se constituya el peso que equilibre la balanza. Según la concepción perredista PRI y PAN son la misma cosa, siendo ambos sus enemigos históricos. Las declaraciones y discursos iniciales de algunos connotados perredistas indican que el partido se ha desempeñado jugando la carta de ser partido antisistema, y persistir en la línea de la confrontación.<sup>410</sup>

Estamos aprendiendo a vivir en democracia, y debemos aprender que cuando la democracia lleva a la pluralidad no hay otra vía que la deliberación, la negociación y el acuerdo. Para algunos, los gobiernos divididos son motivo de alarma porque conducen a la parálisis y a tentaciones autoritarias<sup>411</sup>, porque impiden una acción gubernamental coherente, y constituyen el pase automático a la ingobernabilidad.

Para otros, es la oportunidad de hacer mejores políticas públicas, para llegar a políticas de amplia aceptación, para limitar la figura presidencial. En suma, para evitar la acción gubernamental precipitada por parte de una mayoría que pudiera violar los derechos de una minoría.

México hoy vive su segunda experiencia de gobierno sin mayoría, y que los principios que subyacen al sistema presidencial, por fin, podrán hacerse patentes, como lo es el principio de la división de poderes y los pesos y contrapesos. No hay mejores límites a los gobernantes que el poder del sufragio y los pesos y contrapesos. Ambos han sido alcanzados recientemente y se pueden constituir como incentivos para un desempeño más eficiente y responsable del ejercicio del poder.<sup>412</sup>

---

<sup>410</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>411</sup> Recuérdese sobre la controversia constitucional (Art. 105 de la Constitución Política) que la Comisión Permanente presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se votó a favor para que el H. Congreso de la Unión interpusiera Controversia Constitucional en contra del decreto que reforma y adiciona disposiciones del reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, lo que fue aprobado por unanimidad por la Comisión Permanente. Se trata de un precedente histórico, pues se trata de una misiva para que el resto de las instituciones del Estado mexicano para que su actuación se circunscriba a lo establecido en el pacto federal. En el caso particular el presidente Fox llevó mas allá de la Constitución sus facultades materiales, Revista Macroeconomía, op. cit. p. 48.

<sup>412</sup> Altamirano, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, op. cit. p. 26.

## **5.9. Relaciones entre los legisladores integrantes de la LIX Legislatura y el Presidente de la República**

La presente LIX Legislatura, representó el fracaso del llamado fenómeno del cambio de la transferencia y transición del poder que encabezara en el año 2000, el Presidente Vicente Fox, debido a que a diferencia de lo pronosticado, la ciudadanía no otorgó su voto de confianza al partido del Presidente, y muy por el contrario se manifestó en contra de éste disminuyendo su posicionamiento en la Cámara de Diputados.

El poder de los gobernadores afines en su mayoría al Partido Revolucionario Institucional se hizo presente ganando los espacios perdidos o mejor dicho, retomando los votos de aquellos que al verse desilusionados por la actuación del Presidente, consideraron que debía mantenerse el equilibrio del control del poder, a través de las Cámaras.

El Partido de la Revolución Democrática, por su parte, también resultó desfavorecido en la contienda, a pesar de las huestes conquistadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que aportó un gran número de votos y lo mismo sucedió con los gobiernos estatales de Zacatecas, Nayarit, Baja California Sur y municipios de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

Lo anterior, provocó que el Presidente Fox, en su mensaje con motivo de su III Informe de Gobierno, hiciera un llamado al Congreso para retomar los temas pendientes de la agenda legislativa nacional, pendiente de reformar, y la cual hasta el momento se mantiene todavía incólume, al no encontrar consenso para establecer directrices que marquen el destino de aspectos tan importantes como lo son: La generación de energía eléctrica; la producción, generación y distribución de petróleo y gas; la reforma fiscal al sistema tributario; la reforma al sistema penal mexicano, la reforma en materia laboral; entre otros.

Por su parte, la presente legislatura se enfrenta a un rezago de tres años en generación de producción jurídico-legislativa, heredados de la LVIII Legislatura y ahora acrecentados con un trabajo de casi un año y medio en donde a los conflictos entre el poder ejecutivo y el legislativo, se han sumado los propios suscitados al interior de los grupos parlamentarios.

Muestra de ello, fue el enfrentamiento entre los diputados priístas para desbancar de la coordinación de este grupo parlamentario a la profesora Elba Esther Gordillo y la llegada a la sucesión del diputado Emilio Chyauffet, situación que provocara un amplio cuestionamiento a las atribuciones conferidas a la Junta de Coordinación Política, y propiamente a las atribuciones y funcionamiento de los grupos parlamentarios, dado que con el cambio de coordinador, la presidencia de las comisiones encabezadas por el PRI, se modificaron para colocar a los legisladores afines con el nuevo coordinador y limitar a quienes fueron contrarios a él, en el citado enfrentamiento.

Esta situación provocó que la Mesa Directiva, entonces encabezada por el diputado Juan de Dios Castro se pronunciara señalando que los grupos parlamentarios, en cualquier momento pueden remover a su coordinador, y una vez electo de manera libre e interna por cada grupo, y cumpliendo con las formalidades que establece la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, él mismo podrá presentar al Pleno la solicitud de sustitución de los legisladores de su grupo parlamentario en una u otra comisión legislativa, ya sea como integrante o con algún cargo directivo de secretaria o presidencia de las mismas.

Asimismo, la operación de un gobierno dividido ha hecho necesario retomar los temas relacionados con postulados constitucionales que permanecieron sin utilizarse, debido a que el funcionamiento mediante consensos entre iguales no los hizo aplicables.

De esta manera, aspectos tan importantes como el ejercicio de controles entre los poderes, prescritos en la Constitución como lo son: la facultad de veto, la aprobación anual del presupuesto,

la presentación del informe presidencial, la comparecencia de secretarios de estado, la facultad de remoción de ciertos servidores públicos a cargo del ejecutivo, el número de integrantes de ambas cámaras, la reelección legislativa, el período de ejercicio de la función legislativa y la previsión en caso de falta o ausencia del Presidente de la República, permanecen cuestionados y siendo objeto de propuestas de reformas aún no concretadas, en algunos casos, y en otros, sujetos a controversias constitucionales planteadas por los órganos legislativos versus el ejecutivo.

Temas que han sido abordados ampliamente en este trabajo, y que nos permitirán analizar desde el ámbito del derecho constitucional la conceptualización de los mismos, frente a su operación, situación que presenta serios enfrentamientos en el ámbito jurídico.

#### **5.10. Reformas a los instrumentos de control del ejercicio del poder entre el Ejecutivo y el Legislativo**

De acuerdo con el marco constitucional actual, las Cámaras pueden citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, a los responsables de la administración pública paraestatal y de las empresas con participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades (artículo 93),<sup>413</sup> estableciendo una sanción por su incumplimiento, ya que esta disposición al no contar con una pena, es una norma imperfecta.

Un paso adelante para fortalecer las facultades de control político de las Cámaras podría darse al permitirles también citar al Presidente la República para que dé cuenta de algún asunto especialmente relevante para los intereses de la nación. Obviamente, no se trata de tener al Presidente cada semana en el Congreso, como sucede, por cierto, en la mayor parte de las democracias consolidadas (sobre todo las que cuentan con regímenes parlamentarios de gobierno),

---

<sup>413</sup> Un análisis de los mecanismos de control parlamentario en la Constitución de 1917 puede verse en Mora Donatto, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, M.A. Porrúa-Universidad Anáhuac, 2001, pp. 125 y ss.

pero sí de tener la posibilidad de que el Presidente explique ante el Congreso y ante la opinión pública la atención que debe dársele o se le ha dado a algún asunto importante.

Esto supondría, además de aumentar las facultades de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo, la creación de mayores espacios de diálogo entre las diversas fuerzas políticas nacionales y fomentaría la tolerancia y el respeto hacia las posiciones del otro, lo que en mucho podría contribuir al establecimiento de una renovada cultura política.

Una alternativa a lo anterior, propuesta por Diego Valadés,<sup>414</sup> sería la de crear la figura de Jefe de gabinete que sería nombrado por el Presidente y ratificado por el Senado. El jefe de gabinete sería el encargado de asistir con regularidad, en nombre del Poder Ejecutivo, a las sesiones del Congreso para contestar preguntas e interpelaciones. Otros autores proponen, en la misma línea, la creación de una "Secretaría de Relaciones Interorgánicas", cuya función sería la de servir como enlace del Poder Ejecutivo con el Congreso de la Unión. El titular sería ratificado por ambas Cámaras, mismas que podrían también removerlo. Habría un subsecretario encargado de la relación con la Cámara de Diputados y otro para el Senado; cada Cámara ratificaría y eventualmente podría remover al subsecretario encargado de las relaciones con ella.<sup>415</sup>

En la misma tesitura, habría que modificar el "formato" del informe presidencial al que se refiere el ya mencionado artículo 69 de la Constitución. Durante ese informe el Presidente debería admitir la interpelación de los congresistas, que le podrían hacer preguntas, cuestionar el contenido de su informe o participar de cualquier manera.

Para los poderes legislativos de la actualidad, las facultades de control se han vuelto tanto o más importantes que las puramente legislativas.<sup>416</sup> Hoy en día buena parte del tiempo de los

---

<sup>414</sup> Valadés Diego, "*Constitución y democracia*", UNAM, México, 2002, pp 69 y 70.

<sup>415</sup> Carbonell, Miguel, "*La constitución pediente*", UNAM, México, 2004, p. 99.

<sup>416</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "*La función actual del Poder Legislativo*", en Varios autores, *El poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 21 y ss.; sobre el significado e implicaciones del control político en general, Aragón, Manuel,

legisladores en diversas democracias consolidadas se dedica al análisis de las políticas públicas que lleva a cabo el Poder Ejecutivo y no tanto a la presentación, discusión y aprobación de iniciativas de ley.

Otra medida posible, en el mismo sentido de las ya propuestas, sería facultar al Congreso para remover a un Secretario de Estado sin la necesidad de llevar a cabo el complejo procedimiento previsto en el título IV de la Constitución para el juicio político, como sucede en un número importante de países.<sup>417</sup> En particular, parece un poco exagerado pedir en el Senado una mayoría semejante a la que se necesita para aprobar una reforma constitucional (dos terceras partes de los miembros presentes), para poder destituir no solamente a un Secretario de Estado, sino también a un director general de una empresa de participación estatal mayoritaria o de un fideicomiso público (artículo 110 constitucional). Quizá fuera más razonable que se pidiera mayoría simple para llevar a cabo dicha destitución o la correspondiente inhabilitación, o que se introdujera algún mecanismo parecido a la llamada "moción de censura" contra los secretarios de Estado y otros altos funcionarios del Poder Ejecutivo.<sup>418</sup> La existencia de una facultad de remoción ministerial para el Poder Legislativo obliga a los secretarios de Estado a "mantener relaciones intensas con el Congreso basadas en la transparencia informativa, el rendimiento de cuentas y las decisiones compartidas",<sup>419</sup> cuestiones todas ellas que conviene incentivar en el escenario político mexicano.

- **Sistema de Responsabilidades del Presidente de la República**

En el mismo orden de ideas, tendría que cambiarse el sistema de responsabilidades del Presidente de la República; en el vigente título cuarto de la Constitución se establece que, durante el tiempo

---

*Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995 (especialmente capítulo VI, pp. 157 y ss.). Una perspectiva de derecho comparado sobre el control parlamentario puede verse en Pau Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y control del gobierno V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi Editorial, 1998.

<sup>417</sup> Colomer, *Reflexiones sobre la reforma política en México*, op. cit. p. 13.

<sup>418</sup> Sobre el particular, véase la Constitución de la República de Colombia.

<sup>419</sup> Ídem.

de su encargo, el Presidente solamente puede ser juzgado por traición a la patria y delitos graves del orden común (artículo 108, párrafo segundo). Esta limitación es completamente absurda y no tiene ninguna justificación en un contexto democrático. Bajo la óptica del principio de igualdad ante la ley el Presidente podría estar protegido por el fuero constitucional, pero no gozar de inmunidad para cometer delitos. De hecho, podría incluso pensarse en algún mecanismo que permitiera no solamente poder enjuiciar al Presidente por conductas de carácter penal, sino también por cuestiones de responsabilidad política (por ejemplo, por negarse a publicar una ley).<sup>420</sup>

Con ello se lograría superar una de las principales objeciones que se le hacen al sistema presidencial, que es la imposibilidad de deshacerse de un mal Presidente sin causar una crisis de Estado.<sup>421</sup>

Resumiendo lo dicho en este apartado, las reformas que se proponen son las siguientes: a) introducir la figura de las comparecencias parlamentarias del Presidente de la República; b) otorgar la posibilidad al Congreso de la Unión para remover a un secretario de Estado (es decir, la moción de censura ministerial), c) precisar a nivel constitucional los supuestos de responsabilidad política que podrían dar lugar a la remoción del titular del Poder Ejecutivo, d) otra medida de control político puede ser la de exigir la ratificación parlamentaria para los miembros del gabinete.

- **Mecanismos para el caso de no-aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados**

Con una Cámara de Diputados en la que el partido del titular del Ejecutivo no tenga mayoría absoluta, el riesgo de que se termine el año fiscal sin tener aprobado el presupuesto del año siguiente siempre va a estar presente. La aprobación del presupuesto, casi sobre decirlo, es un o

---

<sup>420</sup> Véanse las observaciones de Serna, José María, *La reforma del Estado*, op. cit., p. 296.

<sup>421</sup> Véanse las observaciones de Linz, Juan J., "*Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?*", Revista Examen, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, julio, Núm. 39, 2001, México.

de los actos más importantes que pueden darse dentro de una democracia pluralista, incluso por encima de la propia agenda legislativa de los poderes Ejecutivo o Legislativo.<sup>422</sup>

Recordemos que, en los términos del artículo 74, fracción IV constitucional, es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...". Para ello, el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara el proyecto de presupuesto a más tardar el día 8 del mes de septiembre o del 15 de diciembre en caso de que ese año haya tomado posesión un nuevo Presidente de la República, debiendo aprobar el presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 18 del mes de noviembre.<sup>423</sup>

Algunos sugieren que si para el 31 de diciembre la Cámara no ha tomado una decisión sobre el tema, debe entenderse como aprobado el proyecto que hizo llegar el Ejecutivo. Otros, más sutiles, consideran que llegados a ese punto sin aprobación por parte de los diputados, se entenderá prorrogado el presupuesto del año anterior. Una tercera posición sostiene que, en este último supuesto, además de prorrogar el presupuesto del año anterior, deberá hacerse un ajuste conforme al avance que haya tenido la inflación.

Aunque algunas de las opciones mencionadas están recogidas en diversas Constituciones de América Latina, tal como se expondrá más adelante, e incluso varias de ellas, son recomendables para evitar situaciones de crisis o parálisis de las instituciones, lo cierto es que no cuentan con sustento constitucional alguno tratándose de la Carta de 1917: el texto constitucional no tiene ninguna previsión al respecto, con excepción de lo dispuesto en su artículo 75, que señala:

*"La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por*

---

<sup>422</sup> Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LX, Núm. 2, abril-junio de 1998, p. 252.

<sup>423</sup> Art. 74, fracción IV constitucional reformado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004.

*cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.”*

*La elaboración y aprobación del presupuesto.* En cuanto se refiere al primer aspecto, es decir, al órgano encargado de formular el proyecto de presupuesto, la experiencia comparada de los regímenes presidenciales de América Latina indica con claridad que dicha facultad la tiene el Poder Ejecutivo o alguna de sus dependencias, con la excepción de República Dominicana<sup>424</sup>.

En efecto, la Constitución de 1917 es la única en América Latina que, contando con un Poder Legislativo bicameral, asigna la facultad de aprobar el presupuesto a una sola de sus cámaras;<sup>425</sup> quizá por eso se ha propuesto que el presupuesto sea aprobado por las dos Cámaras del Congreso de la Unión las cuales, sin embargo, deberían emitir su voto a partir de un dictamen preparado por una comisión legislativa que incorpora tanto a diputados como a senadores, para evitar engorrosos reenvíos entre las Cámaras.<sup>426</sup>

- **Soluciones en caso de no aprobación del presupuesto por el Poder Legislativo en el término señalado por la constitución, en algunas constituciones del continente americano**

*Las posibilidades para evitar una parálisis institucional.* En primer lugar, puede suceder que si el proyecto del Ejecutivo no es aprobado en los plazos que la Constitución establece, de forma automática adquiera fuerza de ley (caso de Colombia, artículo 348 de su Constitución); en segundo término existe la posibilidad de que llegado el inicio del año fiscal sin contar con un presupuesto aprobado, se prorrogue la vigencia del anterior (caso de Honduras y Paraguay, artículos 368 y 228

---

<sup>424</sup> Carrillo y Lujambio, “*La incertidumbre constitucional...*”, op. cit. pp. 253-255.

<sup>425</sup> *Ibidem*, pp. 254 y 256; véase, también Gutiérrez, Gerónimo et al., “*El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 49 y ss.

<sup>426</sup> Carbonell, Miguel, “*La Constitución...*”, pp. 42 y 43.

de sus Constituciones, respectivamente). Para este último caso la prórroga puede ser definitiva o temporal.<sup>427</sup>

La existencia de una cláusula para evitar la parálisis puede ser muy benéfica en ciertos momentos del desarrollo político de un Estado, pero no deja de general dudas. La principal quizá sea que supone un desincentivo para que los partidos se pongan de acuerdo: a) entre ellos en primer lugar, y b) con el Poder Ejecutivo en segundo término.

- **El veto del presupuesto**

Ya sea de forma parcial o total, con excepción de tres países: México, Costa Rica y Honduras. En todos los casos en que el veto existe, la legislatura puede superarlo con el voto de la mayoría absoluta o incluso con el voto favorable de dos terceras partes de la Cámara<sup>428</sup>

En México como se señalará en capítulos anteriores, sin mencionar el artículo 72, inciso constitucional la palabra veto, se refiere al procedimiento que debe seguirse para aprobar una ley, es decir, un producto normativo que debe ser discutido y aprobado por ambas Cámaras. Al tratarse, pues, de una facultad que puede ser ejercida dentro del procedimiento legislativo, no opera para los supuestos de facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, como es el caso de la aprobación del presupuesto.<sup>429</sup>

Si el ejecutivo es la instancia que formula el proyecto y no tiene capacidad para hacer observaciones al proyecto de ley que finalmente remita el Legislativo, nos encontramos con un Ejecutivo reducido a un mero funcionario técnico que hace los cálculos correspondientes para que

---

<sup>427</sup> Carrillo y Lujambio, "*La incertidumbre constitucional...*", op. cit. p. 261.

<sup>428</sup> Carrillo y Lujambio, "*La incertidumbre constitucional...*", op. cit. p. 258.

<sup>429</sup> En el mismo sentido, Carpizo, Jorge, "*El presidencialismo mexicano*", 9ª Edición, Siglo XXI, México, 1989, p. 87 y Casar, María Amparo, "*Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo: el caso de México*", *Política y gobierno*, México, Vol. VI, Núm. 1, primer semestre de 1999, pp. 95 y 107.

finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y señale las pautas de gasto y los rubros estratégicos de inversión pública.<sup>430</sup>

De ahí que el actual presupuesto de egresos haya sido observado por el Presidente Fox y sujeto posteriormente a una controversia constitucional, entre el Ejecutivo y el Legislativo para tratar de aclarar mediante la declaración de una sentencia del órgano judicial la deferencia interpretativa de un precepto constitucional.

Ahora bien, con independencia del juicio de valor que nos merezca y de lo inadecuado que puede resultar dejar al Ejecutivo sin defensa frente a una decisión de la Cámara de Diputados,<sup>431</sup> lo cierto es que, en los términos actuales del ordenamiento constitucional mexicano, el veto presidencial define de manera clara qué hacer en materia de presupuesto.<sup>432</sup>

Algunos autores sugieren que se debería incorporar a la Constitución el veto presidencial del presupuesto, pero precisándose que solamente podría ser un veto total y no parcial.<sup>433</sup>

Por nuestra parte, consideramos que el Presidente debe contar con esta facultad como lo señalara la Corte. Sin embargo, creemos que este máximo tribunal debió pronunciarse a fondo y aclarar sobre el particular para permitir que mediante la interpretación jurisprudencial se superara una laguna de regulación constitucional.

---

<sup>430</sup> Carbonell, Miguel, op. cit. p. 260.

<sup>431</sup> Recordemos que a principios del siglo XX Emilio Rabasa concebía como las dos finalidades directas del veto del Presidente las siguientes: “dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del Presidente; dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del Legislativo”, *“La Constitución y la dictadura”*. 7ª Edición, México, Porrúa, 1990, p. 174.

<sup>432</sup> Sin embargo, el Presidente Vicente Fox inició una controversia constitucional argumentando la facultad de veto del presupuesto interpretando de manera diferente el Art. 72 Constitucional.

<sup>433</sup> Valadés, Diego, *“La constitución pendiente”*, op. cit. pp. 64 y 65.

- **Previsión para el caso de falta del Presidente de la República**

Este planteamiento vino a ser cuestionado en el presente sexenio debido a la intervención quirúrgica del Presidente Vicente Fox, situación que previno de la dificultad de operación de los artículos constitucionales para sustituir al presidente de manera inmediata.

De esta manera, los términos actuales de los artículos 84 y 85 constitucionales, en caso de falta absoluta del Presidente la República el Congreso de la Unión deberá nombrar un Presidente interino si dicha falta acontece durante los dos primeros años del mandato o uno sustituto si sucede durante los cuatro últimos. El interino se nombra para que ocupe el cargo hasta en tanto se celebran nuevos comicios, los cuales deberán llevarse a cabo no antes de 14 meses ni después de 18, contados a partir de que se expida la correspondiente convocatoria. El sustituto es nombrado para que termine el periodo presidencial de seis años para el que fue elegido su antecesor.

Ahora bien los problemas pueden presentarse para el caso de que no se reúnan las mayorías que exige la Constitución para tomar esas decisiones. En concreto, el texto del artículo 84 constitucional exige que para el nombramiento del Presidente Interino concurren a la sesión de las Cámaras cuando menos dos terceras partes del total de sus miembros y que para dicha elección se alcance una mayoría absoluta de votos.

La Constitución no exige las mismas mayorías que para el caso del Presidente interino, pudiera darse el supuesto de que no se alcanzara ni siquiera la mayoría simple en las votaciones del Congreso.

Para sustituir aunque fuera momentáneamente, al Presidente; quizá podría ser el Presidente de la Cámara de Diputados o el del Senado o incluso algún miembro del gabinete presidencial como el Secretario de Gobernación o el de Relaciones Exteriores.<sup>434</sup>

Si se optara por alguno de los miembros del gabinete, sería todavía más necesario adoptar la propuesta enunciada en el apartado anterior de someter su nombramiento a aprobación del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras, pues de esa forma quien fuera a encargarse de ocupar momentáneamente la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, contaría por lo menos con una legitimidad aunque fuera indirecta al no haber sido nombrado solamente por la voluntad del Presidente, sino también por el voto aprobatorio de los legisladores.

### **5.11. Reformas Constitucionales en el ámbito de aspectos fundamentales del Estado Mexicano**

Los principales impedimentos para realizar las modificaciones constitucionales en la materia, pueden encuadrarse en lo siguiente:

- a) El gran número de cuestiones pendientes de resolver;
- b) La incapacidad de los principales actores políticos para alcanzar acuerdos mínimos sobre un número relevante de temas, y
- c) La presión de grupos de diversa índole (mediáticos, empresariales, corporaciones obreras, etcétera) que buscan preservar viejos beneficios o continuar disfrutando de regímenes de excepción.

---

<sup>434</sup> Por ejemplo, el Dr. Miguel Carbonell propone que sea el titular de la Secretaría de Gobernación; "*El fin de las certezas autoritarias*". UNAM, México, 2001, pp. 243 y 244.

- **Reglas electorales e integración institucional**

Las principales propuestas sobre este tema se refieren a los siguientes aspectos:

- a) Reducir la duración del mandato de los senadores de los seis años actuales a cuatro años y aumentar la de los diputados también a cuatro, en vez de los tres actuales; en este supuesto sería posible hacer coincidir la elección de los miembros de ambas Cámaras, misma que podría llevarse a cabo a la mitad y al final del mandato presidencial.<sup>435</sup> Para hacer esta modificación sería necesario modificar los artículos 51 y 56 constitucionales.
- b) En cualquier caso, conviene ponderar la necesidad de que el Senado se afiance como una Cámara de representación territorial, cualidad que no tiene conforme al actual sistema de elección de sus integrantes. Esta propuesta afecta al artículo 56 constitucional.
- c) Reforma al Sistema de representación de los legisladores. De acuerdo con el sistema actual de asignación de curules, en la actualidad presenta diversos problemas. Por ello, debería considerarse válido, en primer lugar, considerar el tomar en cuenta el porcentaje que conforme al número total de votos haya tenido cada partido; ese porcentaje se traduciría proporcionalmente en un número determinado de curules, las que serían asignadas a todos aquellos candidatos de cada partido que hubieran ganado en sus respectivos distritos, y luego se añadirían los candidatos de las listas presentadas por los partidos hasta completar el número que le correspondiera a cada uno de ellos. Este sistema, que para México ha propuesto Josep Colomer, funciona para las elecciones de las Cámaras Bajas de Alemania, Bolivia, Nueva Zelanda y Venezuela.<sup>436</sup>

---

<sup>435</sup> En sentido parcialmente contrario se manifiesta Diego Valadés, para quien las elecciones del Presidente, diputados y senadores deberían ser simultáneas, "*Constitución y democracia*", op. cit. p. 166.

<sup>436</sup> *Ibidem*, p. 167.

Sin embargo, estamos ciertos que en el caso de los mexicanos, la incomprensión de las reformas muchas veces propicia rechazo, o simplemente indiferencia. No existe un sentido de pertenencia que vincule a cada individuo con lo dispuesto por la carta suprema. Por el contrario, progresivamente se ha ido gestando una especie de sentimiento adverso, conforme al cual prevalece la percepción de que la Constitución ha sido expropiada a la sociedad por los políticos, que han hecho de ella un instrumento particular de sus decisiones.

La nueva configuración de las fuerzas políticas hace previsible que las reformas constitucionales requerirán un más intenso proceso de negociación y serán, por lo mismo, menos frecuentes.

Por ello, luego de las adecuaciones que se introduzcan a la Constitución para la reforma democrática del Estado, será conveniente darle a la sociedad la certidumbre de que todo futuro cambio requerirá del consentimiento general.

## **CAPÍTULO VI**

### **METODOLOGÍA COMPARADA**

#### **6. Marco Teórico del Sistema Presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica**

##### **Características Generales**

El sistema presidencial, se caracteriza por la división de poderes. Formalmente consagra tres órganos separados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Esa división orgánica va acompañada de una separación de funciones que, sin embargo, para operar requiere de la colaboración de todos ellos. La interdependencia es, por tanto, una condición para su eficacia.

El Poder Ejecutivo (unipersonal) y el Legislativo (organizado en dos cámaras) tienen un modo de elección diferenciada. Al disponer cada uno de una legitimidad propia, se busca garantizar su autonomía y su autorregulación: ninguno puede sobreponerse al otro, sino que al ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración pueden intervenir en sus ámbitos correspondientes. Uno y otro se mantienen en el ejercicio de sus funciones por el tiempo constitucionalmente establecido. El Poder Judicial, a su vez, por mecanismos diferentes también preserva su autonomía. El principio federativo viene a completar el cuadro, porque asegura la participación de los distintos estados en un plano de igualdad en el proceso político, al tiempo que sirve como una modalidad adicional de contrapesos y equilibrio de los poderes.

El monocefalismo del Ejecutivo, es decir, el hecho de que reúna en una sola figura las Jefaturas de Estado y de Gobierno, no tiene el propósito de dotarlo de facultades amplias que lo puedan incitar a abusar del poder. El Presidente tiene frente a sí diversos dispositivos de control que están en manos del Congreso, de la Suprema Corte de Justicia, de los Estados, de los partidos y de grupos privados.

Sin embargo, ser el elegido de la nación y su guía no significa que sea un poder autoritario; al contrario, la condición institucional y cultural de su eficacia estriba en su apego estricto a las reglas constitucionales.

En síntesis, la característica esencial del sistema presidencial es la combinación de un Presidente de la República electo mediante el sufragio universal, con un Congreso organizado en dos cámaras también electas, pero que no tienen facultades de gobierno. Además, el Presidente es políticamente irresponsable ante el Congreso y éste último no puede ser disuelto.

### **6.1. Origen y Estructura del Sistema Presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica.**

El sistema presidencial, desde su origen encarnado en la estructura de poder de los Estados Unidos de América, se inspira en el modelo inglés, del cual conserva algunos elementos fundamentales y modifica otros. La democracia estadounidense preservó las libertades individuales, la separación de poderes y la elección de gobernantes, pero hizo algunos cambios importantes: en lo fundamental, sustituyó al rey por un Presidente de la República electo con base en el sufragio universal, e introdujo el principio federalista. El Estado Norteamericano se conforma en torno de tres poderes independientes, orgánicamente separados unos de otros y balanceados: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En este trabajo se describe con detalle el caso del sistema presidencial estadounidense por tratarse del que mejor ilustra los elementos de pesos y contrapesos entre los tres poderes del Estado y sus interrelaciones. Además de ser el modelo que inspiró la instauración en nuestro país de un sistema de características muy similares. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en cada caso nacional se observarán variaciones determinadas por la historia, la cultura y el desarrollo político del país de que se trate.

- **Contra la Tiranía y el Despotismo**

Importantes influencias doctrinales e históricas desembocaron en la elaboración de un diseño institucional cuya preocupación central fue evitar a toda costa la tiranía de un hombre -el Ejecutivo- o de la mayoría -a través del Parlamento. Con todas las vicisitudes del caso, los constituyentes de Filadelfia nunca se propusieron instaurar un Estado con un Ejecutivo fuerte; por el contrario, sus convicciones antiautoritarias y antiabsolutistas los llevaron a construir un diseño adecuado para moderar y controlar al Ejecutivo. En sus fundamentos, el sistema presidencial buscó tener ejecutivos débiles en democracia. Con la finalidad de no perjudicar a las clases adineradas, tampoco querían un Parlamento despótico, compromiso que subyace a la idea -modificada después- de un Senado elegido por las asambleas legislativas de los estados, pues se le concibió como un órgano de control de los excesos de las mayorías.<sup>437</sup>

- **La Invención de la República**

La Constitución estadounidense es producto de muchos acuerdos entre estados relativamente autónomos, celosos de sus intereses y de su independencia. Para conciliar los intereses de los pequeños y grandes estados, de los del Norte con los del Sur, etc., se estableció el compromiso de organizarse en dos cámaras, pero con un contenido muy diferente a las del sistema inglés: una representaría a los estados, pequeños o grandes, en pie de igualdad, y la otra a la población sin distinción. Más precisamente, el Senado representaría a los gobiernos estatales y no tanto a la población, mientras que la Cámara de Representantes sería la representación de la voluntad popular. De ese acuerdo nació el federalismo, como forma de distribuir el poder entre el gobierno

---

<sup>437</sup> Roberto Gargarella señala que, por ejemplo, los autores del Federalista estaban preocupados fundamentalmente por controlar los posibles "excesos" de la voluntad colectiva, supuestamente motivada por impulsos facciosos. La tarea del Senado, tuvo el objetivo de frenar o contener la actividad de la Cámara de Representantes. Pero la institución presidencial es la que se consideró más importante en cuanto a su posibilidad de contener los posibles "desbordes" de la mayoría. De ahí que, tanto en su forma de elección como en su capacidad de actuación se le haya dotado de las herramientas necesarias para cumplir con tales propósitos, véase, "*El presidencialismo como sistema contramayoritario*", en Carlos Santiago Nino, et. al. "*El Presidencialismo puesto a prueba*". Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 90-91

federal y los de los estados. Las atribuciones del gobierno federal no serían amplias, pues los estados poseerían una cuota de poder muy importante. Adicionalmente, las autoridades surgirían del sufragio universal, directo o indirecto.

El Ejecutivo sería electo con fundamento en el sufragio universal indirecto. Los convencionistas veían muchos riesgos para la democracia en la elección directa del Presidente, porque al liberar al Ejecutivo éste podría apelar directamente a las masas y crear un poder personalizado. Para frenar al máximo la posibilidad de desviaciones demagógicas, se impidió la elección directa del Presidente, que quedó en manos de grandes electores, nombrados por estado en proporción a su población<sup>438</sup>.

- **La Autonomía de lo Local**

Los órganos federales asumen una función esencial, tanto en el plano de la economía como en el de la política, aunque ello no niega la importancia fundamental de la vida local, bastante dinámica. En el plano jurídico, las autoridades locales son competentes para definir las reglas del derecho civil, penal y comercial, por lo cual estas reglas varían de un estado a otro.

Esta autonomía local aparece de modo más claro en el hecho de que cada estado posee su propia Constitución, a condición, desde luego, de respetar el principio republicano y de no atribuirse competencias reservadas a la Federación. En cada estado de la Federación existen verdaderos órganos políticos: un gobernador, jefe del ejecutivo, elegido con base en el sufragio universal; un Parlamento local que ejerce el poder legislativo<sup>439</sup>, y jueces estatales y locales, 82% de los cuales

---

<sup>438</sup> El Presidente es electo por un Colegio Electoral conformado por 538 miembros que son seleccionados en comicios por los ciudadanos de cada estado. Quien aspire a ser Presidente de Estados Unidos deberá ser mayor de 35 años, ciudadano estadounidense por nacimiento y mantener su residencia en el país durante 14 años previos a la elección. El mandato presidencial dura cuatro años, pero el Jefe de Estado tiene la oportunidad de ser reelecto para un nuevo periodo de cuatro años, véase Aguirre, Pedro et. al. "*Sistemas políticos. Partidos y elecciones*", p. 169.

<sup>439</sup> Cada estado tiene su propia Constitución, así como su Congreso (denominado Legislatura), su Ejecutivo (gobernador) y su Poder Judicial (Corte Suprema del Estado y otros tribunales). Hay estados que han cambiado de Constitución varias veces. Con excepción de Nebraska (Legislatura unicameral de 49 miembros). El Poder Legislativo en cada estado es bicameral. Consta de un Senado y una Cámara de Representantes, a veces denominada Cámara de Delegados o Asamblea General. Cada periodo de

proceden de elecciones abiertas. "Aun cuando el alcance de estas instituciones pueda parecer intrascendente a un observador exterior, éstas son muy importantes para los norteamericanos, pues todas ellas están ligadas a cuestiones nada despreciables como la educación, la salud, las comunicaciones, etc., es decir, a la vida cotidiana."<sup>440</sup> De ahí la intensidad de la vida local.

El sistema estadounidense funciona bien porque hay esferas muy importantes del quehacer público en manos de los estados. Incluso a nivel local, los presupuestos de estos organismos exceden los presupuestos del gobierno central y han crecido con mayor rapidez. Esto contribuye a disminuir la presión sobre el gobierno central y a reducir conflictos importantes en otros niveles políticos. Si se agrega el hecho histórico de que en Estados Unidos siempre ha existido una importante esfera del mundo no gubernamental -el sector privado-, el peso y la responsabilidad del Estado son menores. En este sentido, hay una fuerte autonomía del mundo civil en relación con el gobierno.<sup>441</sup>

La separación de poderes es uno de los principios fundamentales del sistema estadounidense. Se conserva intacto desde que lo consagraron los constituyentes de Filadelfia (1787) y se proyecta en todos los niveles de la vida política y social.

- **Una Suprema Corte de Justicia Eficaz**

En las entidades de la Federación, las funciones judiciales son atribuidas por medio de elecciones, del mismo modo que lo son las funciones legislativas o ejecutivas. En cuanto a los jueces de la Suprema Corte (nueve en total), la lógica es diferente: no son electos sino nombrados por el

---

mandato varía según la estipulación prevista en la Constitución del estado. En la mayoría de las Legislaturas. El mandato del senador estatal es de cuatro años y de dos para el delegado o representante. Los periodos de sesiones suelen durar tres o cuatro meses consecutivos. Algunas cámaras son reducidas y otras muy numerosas. Aunque no siempre guardan proporción entre sí, véase Planas, Pedro *"Regímenes políticos contemporáneos"*, p. 438-439.

<sup>440</sup> Claude Emeri. *"Droit constitutionnel et institutions politiques"*. DEUG, año 1, Les Cours de Droit, 1992-1993, Universidad de París 1, 1992, p. 223

<sup>441</sup> Valenzuela, Arturo. *"El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América"*, última, columna, Temas de la Democracia, serie Conferencias Magistrales, Núm. 7, IFE, México, 1999, p. 37.

Presidente de la República y ratificados por el Senado (que puede rechazarlos), por mayoría simple, luego de escuchar al candidato, si fuera el caso.

El arbitraje de la Corte Suprema puede declarar como inconstitucional una ley aprobada por el Congreso y propuesta por el Presidente. Es cierto que a lo largo del tiempo la Corte Suprema de Estados Unidos no se ha apartado mucho de las mayorías congresionales; sin embargo, en momentos coyunturales ha actuado como árbitro en los conflictos suscitados entre los poderes del Estado, incluso entre el Congreso y el Presidente. Para los estadounidenses, la Suprema Corte de Justicia juega un papel esencial: en realidad, es el elemento que mantiene el equilibrio del sistema federal y el de los poderes en general.

- **Una Vida Política de Civiles**

El control de los militares por el poder civil es otro fenómeno que debe mencionarse. En Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, hubo un rechazo abierto a la noción de un poder militar muy profesional. Desde entonces, se valoró la concepción del ciudadano adiestrado en las armas, y que las milicias estatales fueran constituidas por ciudadanos comunes que aportaban parte de su tiempo al entrenamiento militar. Las guardias nacionales, dispersas y descentralizadas, manejadas más bien con criterios políticos que militares, permitieron la fuerte supremacía civil sobre el mundo militar, evitando la intromisión directa de los militares en la política.

- **Bipartidismo Federalizado**

El sistema de partidos, bipartidista en los términos de Giovanni Sartori<sup>442</sup>, es un aspecto clave para el sistema político de Estados Unidos. Aunque se han producido importantes diferencias entre los partidos estadounidenses, desde un punto de vista doctrinal se trata de diferencias de matiz.

---

<sup>442</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1987, p. 15.

Además, los partidos han sido mucho más instrumentales y descentralizados que en otras naciones, y adoptan la forma de coaliciones estatales y locales, en lo cual reside la esencia de su fuerza.<sup>443</sup>

El bipartidismo ha favorecido la creación de gobiernos de mayoría, es decir, gobiernos donde el Ejecutivo goza de una mayoría de su propio partido en el Congreso. Por el papel de puente entre el Presidente y el Congreso que desempeñan los partidos, estos han sido reconocidos como el factor que permitió el funcionamiento exitoso de la doctrina de doble soberanía o separación de poderes, es decir, del sistema presidencial.

- **El Presidente**

El Presidente tiene cierta preponderancia en este sistema político, pero el Congreso, organizado en dos cámaras, no es débil ni le está subordinado. Se trata de un Presidente electo y quien a la vez es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, no puede ser destituido por el Congreso, nombra a su gabinete, con una sanción aprobatoria del Senado, y lo remueve libremente. Su mandato es de cuatro años, reelegible por una sola vez. Cuenta con un Vicepresidente que juega un papel más bien secundario. Sin embargo, su poder está limitado por varios elementos, entre otros, por la colaboración estrecha entre el Legislativo y el Ejecutivo, por la administración federal, por la soberanía de los estados, por los grupos de poder económico y por la lucha de partidos. Además, tiene responsabilidades políticas frente al Parlamento y sus actos deben estar apegados a derecho. La Suprema Corte de Justicia garantiza esa legalidad.

- **Los Alcances del Presidente**

La Constitución atribuye al Presidente un poder que es la base esencial de su autoridad: el cual consiste en velar por la ejecución fiel de las leyes. De aquí deriva el enorme poder de

---

<sup>443</sup> Riggs, Fred W., "*The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices*", en *International Political Science Review*, Núm. XIX, 1988, p. 266, citado en Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso*, UNAM, México, 1996, p. 22.

reglamentación del Ejecutivo. En esto se encuentra el fundamento más importante del poder del Presidente, quien en la práctica dispone de una gran libertad de acción. Es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de Tierra y de Mar de los Estados Unidos de Norteamérica y de la milicia de los estados, cuando ésta se encuentre efectivamente al servicio de Estados Unidos. En su origen podemos referir que era el Congreso el que le daba el poder de declarar la guerra, de trasladar y de sostener a las fuerzas armadas, de instituir y sostener a la marina. No obstante, la evolución institucional provocada por el ascenso de Estados Unidos al estatuto de gran potencia dio al Presidente la posibilidad de preparar la guerra y dirigirla.

La Constitución no prevé explícitamente que el Presidente pueda presentar ante el Congreso un proyecto de ley, por ello, siempre se realiza a través de un senador o un representante dispuesto a presentar tal propuesta a nombre propio. En cambio, sí está prevista una cierta función legislativa del Presidente: "El Presidente dará de tiempo en tiempo al Congreso informaciones sobre el Estado de la Unión y someterá a su consideración las medidas que él juzgue necesarias."<sup>444</sup>

A través de esos mensajes del Presidente, presentados regularmente al principio de cada año, se plantean verdaderos programas legislativos al Congreso.<sup>445</sup> También interviene directamente en el proceso legislativo para intentar obtener el respaldo de los parlamentarios para su programa legislativo. La ausencia de una mayoría de legisladores del partido del Presidente y de la disciplina de partidos lo obligan efectivamente a negociar, convencer y, eventualmente, hasta amenazar, con el propósito de obtener los votos que necesita. Los esfuerzos presidenciales logran, a menudo, el éxito; sin embargo, el Presidente no es absolutamente poderoso en el plano legislativo. No solamente pueden ser rechazadas sus propuestas, sino que aquellas que son adoptadas pueden llegar a alejarse mucho de su versión original.

---

<sup>444</sup> Art. 2, sección 3, de la Constitución de los Estados Unidos.

<sup>445</sup> Toinet, Marie-France. *La présidence américaine, Clefs Politique, Montchrestien*, Paris, 1991, pp. 71 y 73, de la misma autora, una obra de referencia es "*Le système politique des Etats. Unis*". Presses Universitaires de France, 1987.



tercios de cada Cámara. No obstante que el Presidente puede interponer el llamado veto, cabe aclarar que la palabra no aparece en la Constitución, en ninguna ley y por ninguna razón.<sup>446</sup>

Bien utilizado, el veto es una arma poderosa. Un Presidente necesita disponer del voto de 34 de los 100 senadores para mantener sus vetos y así gobernar. Desde luego, debe elegir las batallas que puede ganar; por estrategia, cuando el Presidente sabe que va a perder, firma la ley para mantener un principio a cambio de la derrota. No obstante, la sola amenaza de veto puede darle el triunfo. Debe notarse que, fundamentalmente, ésta es una revelación de debilidad, es decir, una situación de ausencia de mayoría y una arma puramente defensiva: así cuando no se puede promover una política, simplemente se le puede impedir.

- **El Congreso**

El Congreso es bicameral; lo integran la Cámara de Representantes y el Senado. La Cámara de Representantes tiene 435 miembros, su mandato es por dos años y se elige bajo en el sistema uninominal mayoritario a una vuelta. La brevedad de su mandato y la posibilidad de reelección hacen que sus miembros estén en campaña electoral permanente. El Senado tiene dos senadores por estado, es decir, 100 miembros; su mandato es por seis años, renovable por tercios cada dos años y se elige por sufragio universal, con sistema mayoritario. Comparte con la Cámara de Representantes la tarea de elaborar leyes, en un plano de estricta igualdad.

El primer poder que la Constitución otorga al Congreso es el que concierne a la ley de finanzas: "El Congreso tendrá el poder de establecer y de percibir los impuestos, [...] los derechos e impuestos

---

<sup>446</sup> El Presidente puede utilizar dos tipos de veto. En el veto normal, el Presidente rechaza expresamente firmar la proposición de ley y la devuelve al Congreso con una explicación detallada de sus razones. Con el llamado "veto de bolsillo", se limita a no firmar la propuesta de ley, pero esto sólo ocurre cuando el Congreso no está en periodo de sesiones. En este caso el Congreso debe retomar completamente el procedimiento de voto de la ley en el siguiente periodo, situación que vuelve al "veto de bolsillo" mucho más eficaz porque no puede ser rechazado. Este procedimiento ha sido objeto de una larga controversia jurídica. Actualmente, los tribunales parecen estimar que el "veto de bolsillo" es anticonstitucional; el Presidente no puede utilizar la suspensión de trabajos del Parlamento como si se tratara de un fin de sesión. Toinet, Marie-France, *"La presidencia americana"*, op. cit. pp. 75 y 76.

directos e indirectos". Agrega que "ninguna cantidad será obtenida sobre el Tesoro, salvo a partir de una apertura de crédito a través de una ley", además de que "el Congreso tendrá el poder de establecer y de obtener los impuestos sobre los ingresos".

En contrapartida, el Presidente no tiene ninguna prerrogativa en la materia. No obstante, en este dominio el Congreso no dejó de delegar poderes al Ejecutivo, y esto desde los orígenes, porque muy pronto, por ejemplo, el Congreso dio al Presidente el derecho de regular los impuestos según sus necesidades económicas y financieras. En general, el Congreso modifica muy poco las proposiciones presidenciales.<sup>447</sup>

### **6.3. Interacción de Poderes**

La Constitución garantiza la independencia orgánica del Legislativo y del Ejecutivo. Por lo demás, los poderes se regulan y se controlan a sí mismos. A diferencia de Inglaterra, los ministros o colaboradores del Presidente estadounidense no tienen responsabilidad política ante el Congreso ni el Presidente puede disolver el Congreso. A ello se debe agregar la real y definitiva división de poderes.

Formalmente, en la Constitución los pesos y los contrapesos están muy bien establecidos para delimitar las relaciones equilibradas entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Congreso no puede destituir al Presidente, pero dispone del poder de juicio político (impeachment)<sup>448</sup> El Presidente no puede disolver el Congreso, pero tiene el poder de veto. El Congreso vota las leyes y el presupuesto, pero debe escuchar los mensajes presidenciales; el Presidente ejecuta las leyes, a condición de que sea en una situación estrictamente definida por el Congreso. A pesar de ello, poco

---

<sup>447</sup> *Ibíd.*, p. 75

<sup>448</sup> El Congreso puede remover de sus cargos al Presidente, vicepresidente y otros funcionarios federales si se les encuentra culpables de traición, soborno y otros delitos. La Cámara de Representantes vota los cargos. El Senado los enjuicia en sesión presidida por el Presidente de la Suprema Corte con el voto conforme de dos tercios de sus miembros. El Jefe de Estado puede ser sometido a un juicio político (conocido como impeachment) y removido de su cargo por el Congreso si se comprueba que cometió traición al país, actos de corrupción u otros delitos graves durante su mandato.

a poco el Presidente se convirtió en la piedra de toque del edificio federal y el Congreso fue cediendo algunas prerrogativas que le habían sido atribuidas por la Constitución.

Los constituyentes habían previsto que el Congreso controlara la formación del Ejecutivo al menos en cierta medida. Le confiaron al Congreso un papel en la elección presidencial y en la designación del personal gubernamental y la vía total del procedimiento de juicio político. A pesar de algunos intentos de utilizarlos, estos poderes han quedado prácticamente en desuso. En lo que concierne a la elección del Presidente y del vicepresidente, el Congreso casi nunca pudo sustituir al Colegio Electoral. En principio, el Senado tiene participación en la formación del gobierno porque se requiere tanto de su visto bueno, como de su consentimiento para que el Presidente pueda elegir a los miembros de su gabinete, pero en la inmensa mayoría de los casos las nominaciones presidenciales han sido aceptadas por el Senado. No obstante, la perspectiva de un rechazo ejerce influencia sobre las propuestas del Presidente. Una vez nombrados los miembros del gobierno, dejan de ser responsables ante el Congreso, y lo mismo vale para el Presidente o el vicepresidente. Se encuentra aquí una regla fundamental del régimen presidencial, que obliga a una separación esencial de poderes: el Congreso no puede ser disuelto, pero ni el Presidente ni los ministros son responsables frente al Congreso.<sup>449</sup>

El procedimiento de juicio político pudo convertirse en el medio para dictaminar sobre la responsabilidad del gobierno, pero nunca ha pretendido ser convertirlo en el instrumento a través del cual el Legislativo domine al Ejecutivo. Por esa razón se limita a los actos considerados extremos y se ha evitado un uso fácil. Como lo señala James Bryce, el juicio político es la pieza de artillería más pesada del arsenal parlamentario, tanto que resulta inadecuada para un uso ordinario.<sup>450</sup>

---

<sup>449</sup> “[...] lo que los Estados Unidos tienen es realmente separación de poderes. Por tanto, con la separación de poderes, el Parlamento no puede interferir en los asuntos internos. Si seguimos la misma lógica, o el mismo principio, la separación de poderes implica que un Presidente no puede disolver un Parlamento. Este es de hecho el caso en los Estados Unidos y en la mayoría de los sistemas presidenciales”.. Sartori, Giovanni, *“Ingeniería constitucional comparada”* FCE, México, 1999, p.102.

<sup>450</sup> Toinet, Marie France, op. cit. p. 104

Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo son interdependientes. En particular, el Legislativo puede frenar, modificar e inclusive rechazar los proyectos del Ejecutivo. Aunque es el Presidente quien en muchos casos propone las leyes importantes y es el Congreso quien ejerce una suerte de poder de veto al evitar pronunciarse o al rechazar las proposiciones presidenciales, los equilibrios se mantienen. El Congreso puede bloquear impunemente el programa de un Presidente por más poderoso que éste sea. De esta manera, para obtener la realización de su programa el Presidente está obligado a negociar, ceder y admitir compromisos.

El Congreso de los Estados Unidos conserva, entonces, en una medida no despreciable, sus poderes. Éstos han devenido menos legislativos, pero aun eso muestra un elemento de poder real que ejerce el Congreso, pues puede retardar la acción del Presidente, inclusive negarle los medios necesarios para instrumentar una política.

Por su parte el Congreso no es un Parlamento sometido. No es necesario que el Legislativo y el Ejecutivo estén dominados por partidos diferentes para que la situación del Presidente sea difícil. Algunos Presidentes han tenido la experiencia negativa de que sus políticas fueran a menudo cuestionadas por un Congreso que, sin embargo, compartía con él la etiqueta partidista; otros, con una Cámara de Representantes dominada por legisladores de un partido opuesto, tuvieron en general relaciones más pacíficas. Eso no significa que la diferencia de etiqueta partidista entre Ejecutivo y Legislativo haga menos complicada la tarea del Presidente.<sup>451</sup>

En el Congreso no hay disciplina de partido, ni una mayoría predefinida opuesta a una minoría o a la inversa. La libertad de voto es total, la cultura mayoritaria según la cual una mayoría debe

---

<sup>451</sup> Una de las principales características que distinguen al Congreso estadounidense de otras cámaras legislativas en el mundo es la ausencia casi total de la disciplina de voto entre los legisladores. Tanto los representantes como los senadores gozan de una amplia libertad de criterio en el momento de adoptar una postura en las cuestiones que se discuten en las cámaras. Esta independencia es una consecuencia de las particularidades del sistema de partidos estadounidense. En efecto el carácter descentralizado, horizontal y desarticulado de los partidos Demócrata y Republicano permite a los legisladores depender menos de la dirigencia y actuar con casi plena autonomía. Toinet, Marie, op. cit., p. 171.

dominar a una minoría- es inexistente, y lo que mueve la estructura institucional es un sistema bipartidista.

- **Los Controles del Congreso**

Una de las principales características del Congreso norteamericano es su sistema de comisiones; las cuales han adquirido su actual importancia por evolución, no por designio constitucional, ya que la Constitución, ya que la constitución no contiene ninguna disposición referente a su establecimiento. Las comisiones pueden ordenar la comparecencia ante ellas de toda persona que pueda ayudar al Congreso a ver con más claridad una cuestión; en caso de negativa del interesado, se puede dictar un mandato para obligar a comparecer, y pronunciar sanciones penales.<sup>452</sup>

El control cotidiano del gobierno se lleva a cabo por medio de las comisiones que ejercen vigilancia sobre la aplicación o la administración de las leyes. Si las informaciones proporcionadas por el Ejecutivo parecen insuficientes o requieren de una encuesta o de una investigación, se crea una comisión especial. De este modo, la organización y la práctica gubernamentales son revisadas. La simple perspectiva de una investigación ejerce influencia y hasta domina la práctica administrativa. Esto no impide que el gobierno no intente disimular sus errores, pero es difícil que lo logre durante mucho tiempo. Por regla general, frente a un Presidente y su administración, que disponen de medios de información y de documentación superiores y de numerosos expertos, el Congreso ha logrado modelar una burocracia más competente, ha impuesto cierta responsabilidad política y obtenido las informaciones que necesita. Además de que el Congreso influye a través de la prensa sobre la opinión pública.

---

<sup>452</sup> Sirvent Gutiérrez, Consuelo, “*Sistemas Jurídicos Contemporáneos*”, Porrúa, México 2005, p. 107.

## 6.4. Características del Sistema Presidencial Norteamericano

### 6.4.1. Configuración Política.

Los Estados Unidos de Norteamérica se caracterizan por ser una República Federal<sup>453</sup> constituida por un gobierno nacional y cincuenta gobiernos estatales. El texto constitucional de 1789, al que se ha incluido paulatinamente, como producto del inevitable proceso histórico y político, lo que se ha denominado "Enmiendas"<sup>454</sup>, reserva a los Estados Federales determinados poderes y facultades y

<sup>453</sup> En 1787, La solución del Estado Federal se presenta como una novedad e incluso como una verdadera invención. Tocqueville. *"El Estado Social y Político de Francia en 1789; el Antiguo Régimen y la Revolución"*, Libro II, Cap. XI. Se trata de un Federalismo de superposición, de un Federalismo limitado con carácter contractual y susceptible de ser negociado. Se dice en primer término, que se trata de un "Federalismo" de superposición porque la organización de los Estados permanece en un principio, incólume; simplemente se coloca encima de un Poder Central. Se trata, además, de un federalismo limitado, porque como punto de partida, la regla general es la competencia de los Estados particulares. El Estado Federal debe sus poderes a una enumeración limitativa. El Federalismo establecido en 1787 se consagra a mantener la igualdad de principio entre los estados. Para conseguirlo, se estableció un sistema bicameral. La Cámara de Representantes, que es la Cámara Baja, está compuesta de Diputados elegidos en proporción a la población de cada Estado y, por consiguiente los diversos Estados, muy diferentes entre sí en cuanto a la cifra de su población, tienen en ella una representación desigual. Pero la Cámara alta, el Senado, está formado por dos Senadores por cada estado, cualquiera que sea la cifra de su población. Existe, por tanto, una Cámara en la que el principio de igualdad de los Estados recibe una consagración formal (compromiso de B. Francklin). El Federalismo tiene un carácter contractual, al menos en su punto de partida. El Estado Federal no pudo nacer más que como consecuencia de una ramificación de los estados interesados, es decir, después de una manifestación consensual de éstos últimos. Por otro lado, la admisión de nuevos estados sólo puede realizarse con el acuerdo de los antiguos. Por último, hasta la guerra de secesión algunos autores y ciertos estados sostuvieron la tesis de que, por tratarse de un pacto sin duración limitada, cada estado, portador de la soberanía, no así la Unión, tiene derecho a retirarse, llegado el caso, de la Federación. Esta argumentación quedó en el olvido cuando el Presidente A. Lincoln, consagró, por la fuerza, el carácter indestructible de la Unión. El Federalismo es negociado dado que mantiene un equilibrio económico y político entre los estados del norte y los del sur. Los primeros están orientados hacia la industria del comercio mostrándose hostiles, sin embargo, a la institución de la esclavitud, que no es factible ni utilizable en este tipo de sociedades. En comparación, los estados del sur vislumbran una economía prácticamente agrícola y abiertamente esclavista, porque la institución se acomodaba perfectamente al cultivo de los cereales, de la caña de azúcar, del algodón y del tabaco. Por consiguiente, durante toda la primera mitad del XIX cada vez que llegó el momento de incorporar a la Federación un estado de tipo norteamericano se contrapesó este incremento de los poderes de los estados del norte mediante la incorporación concomitante de un estado de tipo surista", véase, Hauriou; André Gicquel Jean; et. al. *"Derecho Constitucional e instituciones políticas"*, Mc Graw Hill, México, 1987, pp. 495-496.

<sup>454</sup> Enmiendas. **Art. 340.-** La enmienda tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios Arts de esta Constitución, sin alterar su estructura fundamental. Procedimiento de las enmiendas. consta de dos fases: Elaboración del texto de revisión y ratificación del mismo: a) Elaboración del texto de revisión.- La elaboración del nuevo texto puede hacerse por iniciativa del mismo Congreso o por iniciativa de las Legislaturas locales: 1º Si es el Congreso Federal quien establece el texto de la enmienda, éste debe ser votado por las dos cámaras con una mayoría de dos tercios; 2º Si la Iniciativa ha sido tomada por las Legislaturas de los estados particulares, el procedimiento es más complicado. Una proposición de revisión debe ser votada por los dos tercios de las Legislaturas locales, después de lo cual se convoca una Convención Nacional para la redacción del texto. b) La ratificación también ofrece dos vías. El texto, que

delega otros en el ámbito del Gobierno Federal. Entre estos últimos, podrían señalarse la defensa, la política exterior, la regulación del comercio internacional así como el intrincado sistema judicial.

---

ha sido redactado por el Congreso o por una Convención Federal, debe ser ratificado, ya sea por las Legislaturas locales, ya por Convenciones de Estados, quedando la elección del sistema la voluntad del Congreso. Cabe señalar que ninguna enmienda puede entrar en vigor si no ha sido ratificada al menos por tres cuartas partes de los estados miembros, o sea, treinta y ocho en la época actual. Hay que añadir que en la práctica, se sigue únicamente el procedimiento más sencillo. Elaboración de la enmienda por el Congreso y ratificación por las Legislaturas locales ( o Parlamentos de la Entidades Federadas), lo que explica fácilmente la lentitud del procedimiento, como lo muestra el hecho de que algunas propuestas a fines de siglo XVIII y en los decenios siguientes, esperan aún su concreción. Hasta el momento se han promulgado a la Constitución de 1787; 27 enmiendas que son relativamente pocas para un texto tan antiguo: Las diez primeras enmiendas entre 1789 y 1791, las siguientes datan de 1804; 1870; 1913, 1919; 1920 1933; 1934;1951; 1964;1967; 1971. Dicho proceso se rige expresamente por el siguiente articulado Constitucional: **INICIATIVA.- Art. 341.-** Las enmiendas a la Constitución se tramitarán en la forma siguiente: 1.La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros. 2. Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes. 3. El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción normal. 4. Se considerarán aprobadas las enmiendas de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley respecto al referendo aprobatorio. Las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a continuación de la Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del Art. o Art.s enmendados la referencia de Número y fecha de la enmienda que lo modificó. **Art. 187.-** Corresponde a la Asamblea Nacional:...2.- Proponer enmiendas y reformas a la Constitución, en los términos establecidos en ésta tramitación.- **Art. 341.-** Las enmiendas a la Constitución se tramitarán en la forma siguiente: 1. La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros. 2. Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes. 3. El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción normal.4. Se considerarán aprobadas las enmiendas de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley respecto al referendo aprobatorio. Las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a continuación de la Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del Art. o Art.s enmendados la referencia de Número y fecha de la enmienda que lo modificó. **Art. 73.-** Serán sometidos a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea. Si el referendo concluye en un sí aprobatorio, siempre que haya concurrido el veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral, el proyecto correspondiente será sancionado como ley. Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas en el Registro Civil y Electoral. **Promulgación.- Art. 346.-** El Presidente o Presidenta de la República estará obligado u obligada a promulgar las enmiendas o reformas dentro de los diez días siguientes a su aprobación. Si no lo hiciere, se aplicará lo previsto en esta Constitución. **Art. 216.-** Cuando el Presidente o Presidenta de la República no promulgare la ley en los lapsos señalados, el Presidente o Presidenta y los dos VicePresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional procederán a su promulgación, sin perjuicio de la responsabilidad en que aquel o aquella incurriere por su omisión.

Por su parte, los Estados manifiestan su injerencia en los rubros de seguridad pública, educación, sanidad, programas de bienestar social, regulación del derecho familiar, civil, penal, etc.

Tanto el Gobierno Federal como los Estados presentan claramente definida la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Cada Estado cuenta con una Constitución propia y el Gobernador se manifiesta como el detentor del poder ejecutivo. En el ámbito de la organización legislativa, a excepción de Nebraska, se compone de dos Cámaras, Baja y Alta.

Los Estados se encuentran divididos políticamente en Condados, (en Louisiana parroquias), regidos en la mayor parte de los casos, por un consejo electo cada dos años. Dentro de los condados existen municipios que gozan de amplia autonomía administrativa.

El funcionamiento práctico del sistema de poderes estadounidense, tiende a dar primacía, prácticamente, al ejecutivo. La figura del Presidente ha adquirido cada vez más importancia a lo largo de la historia del país, ya que desde su proceso independentista de la potencia ultramarina europea se han experimentado "tironeos" entre las subsecuentes estructuras con las que ha compartido el poder, entiéndase, Legislativo y Ejecutivo.

El Presidente, como Institución más importante dentro del sistema norteamericano ha posicionado paulatinamente su fuerza a través de adquirir tres tipos de ejercicios del poder. En primer término, el Estado Federal asume una posición cada vez más destacada respecto a los otros Estados miembros que lo constituyen. El proceso de concentración que se ha formado ha derivado en beneficio del Ejecutivo Federal. Por otra parte, los Estados Unidos, a partir de finales del siglo XIX ha emergido de un fuerte aislamiento internacional y se ha afirmado, como una potencia hegemónica e indiscutiblemente imperialista en el concierto internacional, de esta manera la diplomacia y la política exterior unidas indefectiblemente al interés militarista, pasan a ser formalmente facultad del Ejecutivo. Por otra parte, los años treinta y su conocida crisis económica coadyuvaron a sentar las bases de una convicción que sostenía que era competencia del Ejecutivo

el afrontar las emergencias utilizando poderes o facultades cada vez más amplios y explícitos con respecto a aquellos que comúnmente se consideran como un ámbito propio del Congreso, en este plano no siempre se ha presentado una concentración de poder a favor del Ejecutivo Presidencial, y ambos han afrontado una especie de oscilación de poderes a veces con prevalencia de uno sobre de otro y viceversa.<sup>455</sup>

- **El Poder Ejecutivo**

Este poder federal está encabezado por el Presidente, electo cada cuatro años por compromisarios designados mediante sufragio democrático en cada uno de los cincuenta Estados y en el Distrito de Columbia – Federal -, donde se halla la capital de la nación, Washington. El Presidente es el Jefe del Estado y del Gobierno, comandante en jefe de las fuerzas armadas y como dirigente de la actuación gubernamental aplica la ley, nombra y separa a los funcionarios federales y firma tratados internacionales, contando con las siguientes atribuciones principales:

a) **Jefe de Estado.**- Su investidura “idealizada” encarna a la Nación y a la Unidad. El Presidente simboliza el interés nacional contra el mal de los intereses locales característicos del Congreso; es el único unificador de la Nación, desligado de los intereses particulares, más capaz que los demás responsables políticos de resolver democráticamente los problemas a los que el país se ve confrontado. Es como un Jefe de Estado que ejerce poderes a los o que se puede calificar de regalías.<sup>456</sup>

1) Una de las funciones presidenciales otorgadas por la Constitución al mandatario presidencial incluida en el artículo 2º, sección 2, apartado 1, es la “gracia” de otorgar indulto a los condenados: por crimen federal, únicamente, y excepto en caso de *impeachment*.<sup>457</sup>

---

<sup>455</sup> Macilwain, C.M, “*The American Revolution: A Constitutional Interpretation*”, Vision, New York 1923, p. 125.

<sup>456</sup> Toinet, Marie-France, op. cit. p. 136.

<sup>457</sup> Ídem.

2) Recepción de los embajadores: El Artículo 2º, sección 3, constriñe a los embajadores a presentar sus cartas credenciales expresamente al presidente de los Estados Unidos y también con este derecho el mandatario puede pedir su revocación- desgracia que sucedió en principio a un ministro francés, el Ciudadano Genet, de muy mala reputación en los Estados Unidos y que exasperaba al Presidente Washington. La destitución del Conde Bernstorff, en 1917, precedió la declaración de guerra a Alemania. Y en razón de este privilegio el Presidente puede reconocer a un nuevo gobierno, sin tener que informar de ello al Congreso. Esta autoridad puede tener una gran influencia; en nombre de ella Wilson provocó la caída del Presidente mexicano Huerta.<sup>458</sup>

3) El Veto: Adjudicación constitucional contenida en el Artículo 1º, sección 7, apartado 3, raramente utilizado con anterioridad a Jackson: ...pues los Presidentes no lo usaban sino en los casos en que la proposición de ley les pareciera claramente inconstitucional. Desde entonces, los presidentes lo utilizaron ampliamente. El récord pertenece a Roosevelt que durante doce años en el poder aplicó su veto 635 veces. En resumen; entre 1787 y 1988, 2469 proposiciones de leyes han sido objeto de un veto presidencial, de ellas, 1050 han sido por "veto de bolsillo" (pocket veto). El Congreso no ha echado abajo más que un 6% de esos vetos presidenciales.<sup>459</sup>

Existen varios Tipos de Veto, que son los siguientes:

- Veto Normal. El Presidente rehusa terminantemente firmar la proposición de ley y la devuelve al Congreso, con una explicación detallada de las razones que lo mueven. Este veto puede ser anulado por una mayoría de dos tercios en cada asamblea.

---

<sup>458</sup> Ibidem, pp 136-137.

<sup>459</sup> Ídem.

- Veto de Bolsillo (pocket veto). El Presidente, sin dar a conocer su negativa, rehusa firmar la proposición de Ley, para lo cual es necesario que el Congreso ya no se encuentre en sesiones de asamblea; así, éste no llega a conocer las razones presidenciales y tiene que retomar el proceso de voto de ley en la asamblea siguiente. Este hecho hace que el veto de bolsillo sea mucho más eficaz que el veto normal, puesto que no puede ser anulado si el Congreso no está en asamblea. Tal procedimiento ha sido objeto de controversia jurídica. Actualmente, los tribunales tienden a considerar que un veto de bolsillo entre dos sesiones suspendidas de un mismo Congreso es anticonstitucional; el Presidente no puede utilizar una suspensión de trabajos del Parlamento como si se tratara de un fin de reunión.
  - Veto Selectivo (item veto). Contrariamente a los Gobernadores (43 de 50 en 1985), que disponen del veto selectivo, el Presidente puede oponer su veto solamente a la proposición de ley en su totalidad. Desde el mandatario Grant, los presidentes han solicitado que les sea acordado el veto selectivo a fin de poder rechazar la parte que les desagrade de una ley. En efecto, votar el conjunto de una proposición de ley (y particularmente de ley financiera), es a veces extremadamente pesado y hace dudar a la Presidencia. El Congreso se cuida de otorgar ese privilegio al mandatario, pues sabe muy bien que de esa manera reforzaría los poderes del Ejecutivo. El Senado lo desea todavía menos.<sup>460</sup>
- 4) El Privilegio del Ejecutivo. Este privilegio posibilita al Presidente o sus adjuntos a otorgar una negativa respecto a responder el cuestionario del Congreso o del Poder Judicial. Pese a no estar prevista dicha facultad en ningún artículo constitucional.

---

<sup>460</sup> *Ibíd.*, pp. 137-138.

...El Presidente debe elaborar "de vez en cuando un reporte sobre el estado de la Unión", (Artículo 2º, sección 3); pero nada, en cambio, lo obliga a dar información pública que a su juicio podría perjudicar al interés o a la seguridad nacional; parece normal que los Consejeros con los que él sostiene conversaciones "privilegiadas" pueden también tener derecho al silencio, especialmente ante el Congreso y sus comisiones. Pero los Parlamentarios, no sin razón, sospechan que el mandatario y sus adjuntos invocan el privilegio del Ejecutivo para disimular ante la representación electa episodios embarazosos, ya que toda información puede ser dada, y a veces lo ha sido, al Congreso a puerta cerrada.<sup>461</sup>

b) **Jefe de Gobierno.**- Como lo hemos referido anteriormente, el Presidente ejerce una doble función y la ejerce por sí mismo de manera única, ya que sus Ministros sólo tienen poderes limitados, sin ninguna autoridad colectiva y su existencia se supedita a la voluntad presidencial. Como responsable del conjunto de la actividad gubernamental, el Presidente es la piedra angular del sistema político: Existen límites a sus poderes y el Congreso, como el Tribunal Supremo, puede impedir o controlar sus decisiones. De esta manera, ni la Suprema Corte de Justicia ni el Congreso podrían remplazar a la figura presidencial; de acuerdo con el funcionamiento del sistema, el mandatario es la fuente principal de la actividad federal.<sup>462</sup>

1) **Facultad de iniciar leyes.** Atendiendo a la teoría y según el principio de la división de poderes, el Congreso y la Presidencia deberían ser independientes en su totalidad y el mandatario ser únicamente quien ejecute las leyes que emita el Congreso. Sin embargo, la práctica actual del Congreso Norteamericano considera al Presidente el iniciador de toda legislación que tenga el carácter de importante.

La Constitución prevé cierto papel legislativo para el Presidente. "Recomendará (al Congreso) las medidas que él juzgue necesarias (Art.2º, Secc. 3). Este texto fundamenta la intervención

---

<sup>461</sup> Ibidem, p. 138.

<sup>462</sup> Ibidem, p. 139.

legislativa de los Presidentes. El Presidente interviene en forma muy directa en el proceso legislativo, tratando de obtener el apoyo de los parlamentarios para su programa legislativo; la ausencia de mayoría presidencial y de disciplina partidaria lo obligan a negociar, mimar, persuadir e incluso a amenazar con tal de obtener los votos que necesita.<sup>463</sup>

- 2) **Responsabilidades Administrativas.**- La Constitución declara que el Presidente “velará por la ejecución de las leyes”. (Art. 2º, sec. 3). En el pleno ejercicio de la libertad de acción que posee, puede intervenir activamente en favor de las leyes que le convienen o renunciar a su aplicación e incluso hacer caso omiso a las infracciones cuando una ley le incomode. “...La legislación antitrust (*Sherman antitrust act de 1890 y Clayton act de 1914*), es un perfecto ejemplo del desempeño del mandatario en la materia; tan esporádica es la aplicación que se hace de la misma. Mientras que sus predecesores, en diez años, no habían invocado la ley más que una veintena de veces, Theodore Roosevelt, opositor de los monopolios, en siete años y medio decide perseguir 45 veces a empresas por violación de la *Sherman antitrust act*.<sup>464</sup>
- 3) **Comandante en Jefe del Ejército.**- El Presidente es el “comandante en jefe de las fuerzas armadas de la tierra y del mar de los Estados Unidos y de la milicia de los estados cuando ésta sea llamada al servicio activo de los Estados Unidos.” (Art. 2º, Sec.2, apartado 1). Pero es función únicamente del Congreso, otorgar el poder de declarar la guerra, levantar y mantener al ejército y de crear y mantener una marina (art. 1º, sec. 8, apartados 11, 12 y 13).

...el Presidente casi nunca se ha privado de decidir solo la guerra, sin pedir ninguna clase de autorización al Congreso. En 1848, Polk precipitó la guerra contra México. Desde 1868, Lincoln inició un acto de guerra al ordenar el bloqueo de los puertos sudistas, sin la menor autorización parlamentaria. Las operaciones en Corea fueron desatadas y continuadas únicamente por el Presidente Truman. Sucedió lo mismo en Líbano (Eisenhower), en Vietnam

---

<sup>463</sup> Ibidem, pp. 140 y 141.

<sup>464</sup> Ibidem, p. 141.

(Kennedy) y en Camboya (Richard Nixon). En este último caso, cuando el Congreso amenazó con suspender los créditos en el verano de 1973, el Presidente hizo saber que no dudaría en utilizar créditos otorgados para otros fines, con tal de continuar los bombardeos. Una transacción permitió evitar el conflicto Constitucional.<sup>465</sup>

- 4) **Patrón de Partido.**- Tratándose de un jefe de partido, es atípico el poder que ejerce como jefe de dicho partido. Aún cuando este partido cuente con una mayoría en el Congreso, no puede disponer de ésta para su beneficio, debe persuadirla y mantenerla de su lado.

Los partidos estadounidenses son muy cercanos en lo ideológico, pero no por ello, los Presidentes dejan de respetar escrupulosamente la etiqueta de partido cuando efectúan los nombramientos. Así fue como Warren Harding, el más partidista, escogió para jueces federales a 99% de republicanos; el menos partidista, Gerald Ford, nombró sin embargo a 88% de miembros de su partido.<sup>466</sup>

- 5) Jefe de la Diplomacia.- Como Jefe de la Diplomacia de los Estados Unidos, el Presidente tiene la facultad de nombrar al personal diplomático.

...recibe las cartas credenciales de los embajadores en Washington, es el responsable del establecimiento o de la ruptura de las relaciones diplomáticas: estas responsabilidades bastarían para hacer del Presidente de los Estado Unidos el Jefe de la Diplomacia Norteamericana. Pero es también quien formula las grandes líneas de la política exterior del país con frecuencia definida por una "doctrina", la primera de las cuales fue enunciada por el Presidente Monroe en 1823, y que sirve para negociar y firmar los tratados. A partir de Washington, los Presidentes renunciaron a la colaboración del Senado para definir su política exterior. Sin embargo, esto no es lo que habían deseado los constituyentes. El precedente

---

<sup>465</sup> Ibidem, pp. 141 y 142.

<sup>466</sup> Ibidem, p. 142.

establecido por Washington servía de ejemplo a todos sus sucesores: el Presidente elabora y pone en marcha la política que criticará el Congreso.<sup>467</sup>

Cabe destacar, que una enmienda constitucional aprobada en 1951 impide que el Presidente sea reelegido más de una vez; es decir, que la duración máxima del mandato presidencial es de ocho años.

Característica inexcusable del Presidente es la posesión de la ciudadanía estadounidense de nacimiento, tener 35 años cumplidos y haber residido en el país.

En casos de fallecimiento, destitución, incapacitación o renuncia, se prevé la sustitución automática de la cabeza de Estado por la figura del vicepresidente, hasta el agotamiento del mandato. Este último preside así mismo, el Senado por derecho propio.

- **El Congreso**

Todos los poderes Legislativos... estarán confiados a un Congreso de los Estados Unidos, que estará compuesto de un Senado y una Cámara de Representantes.<sup>468</sup>

Este es la referencia exacta que establece el texto Constitucional. A esta conceptualización podría agregarse como definición más amplia que el Congreso es:

"El conjunto del cuerpo Legislativo, que encierra en sí la dualidad clásica del Estado Federal: Una Cámara- la de Representantes- que en principio representa al pueblo de los Estados Unidos como totalidad, y otra el Senado- que representa a los estados, con personalidades autónomas."<sup>469</sup>

---

<sup>467</sup> *Ibidem*, pp. 142-143.

<sup>468</sup> Constitución, I, I

<sup>469</sup> García Pelayo, Manuel. "*Derecho Constitucional Comparado*"; Madrid, Alianza, 1999, p. 398.

El poder Legislativo lo ejerce el Congreso, que se compone de dos Cámaras. La Cámara Alta, o Senado, está compuesta por cien miembros, elegidos dos de ellos por cada estado para un mandato de seis años. Cada dos años se renueva la tercera parte de los senadores, que han de tener para poder ser elegidos, al menos treinta años de edad y nueve de ciudadanía estadounidense.

El Senado debe sancionar las leyes y ejercer un poder de supervisión sobre la política exterior. Debe aprobar, además, ciertos nombramientos hechos por el Presidente. La Cámara de Representantes consta de 435 miembros, elegidos en los diversos estados en proporción a su población respectiva. Esta cámara se renueva totalmente cada dos años. Tiene la iniciativa legislativa en las leyes de contenido económico. Los representantes han de tener al menos veinticinco años de edad y siete de ciudadanía estadounidense.

La duración del mandato resulta evidentemente corta; un mandato breve induce casi necesariamente a los elegidos a entregarse a la demagogia. Se suele decir en Estados Unidos que el congressman emplea el primer año de su mandato en hacer olvidar las promesas casi imposibles que hizo cuándo era candidato, y ahora, por supuesto, no puede cumplir, y que el segundo año de su mandato lo dedica a hacer otras, tan irrealizables como las anteriores para ser elegido.<sup>470</sup>

El trabajo del Poder Legislativo se efectúa en su mayor parte en el seno de comisiones, subcomisiones y comités especializados, compuestos por miembros de una de la Cámara o de ambas.

---

<sup>470</sup> En un mensaje de 20 enero de 1966, el Presidente Johnson propuso una enmienda a la Constitución de 1787, en términos de la cual el mandato de los miembros de la Cámara de Representantes tendría una duración de cuatro años. La elección para la Cámara baja sería así paralela a la elección para Presidente. Su sucesor recogió dicha idea, pero sin mayor éxito (Le Monde, 17 de mayo de 1973). Ver Hauriou, *Ibidem*, p. 516.

Existen cuatro tipos de comisiones:

1. Comisiones permanentes: Están encargadas de elaborar el trabajo legislativo y de dar forma a las iniciativas de ley. El Senado tiene 18 comisiones y la Cámara de Representantes 23. Cada una se especializa en determinadas áreas de legislación, es decir: asuntos internacionales, defensa, banca, agricultura, comercio, asignaciones presupuestales, etc. Las comisiones están divididas en subcomisiones: 90 en el Senado y 141 en la Cámara de Representantes.

2. comisiones de conferencia. Son provisionales, generalmente establecidas por pocos días, se reúnen el tiempo suficiente para puntualizar un texto común en caso de que las propuestas de ley adoptadas por las dos cámaras no sean parecidas.

3. Comisiones especiales. Existen 3 en el senado y 5 en la Cámara de Representantes. Son provisionales pero a veces perduran durante numerosas reuniones. Estas comisiones estan encargadas para investigar un problema preciso.

4. Comisiones conjuntas. Son comisiones comunes a ambas cámaras, que reúnen igual número de Senadores y Representantes; estudian problemas de orden administrativo, y se encargan de coordinar la política del congreso; por ejemplo existe entre otras, una comisión para la impresión de los documentos legislativos.<sup>471</sup>

Es característica del sistema estadounidense la existencia legal y actividad pública de los *lobbies*, grupos de cabildeo creados con la finalidad específica de influir en las decisiones de las Cámaras.

---

<sup>471</sup> Sirvent Gutiérrez, Consuelo, op. cit. p. 108

- **El Poder Judicial**

El tercer poder está encabezado por la Suprema Corte de Justicia, que consta de nueve miembros nombrados por el Presidente con la aprobación del Senado. Puede declarar inconstitucionales leyes y actuaciones del congreso y del gobierno, interpreta el alcance de la Constitución y demás disposiciones legales, y constituye la última instancia de apelación de las sentencias de otros Tribunales.

- **Partidos Políticos**

Tradicionalmente el sistema estadounidense es bipartidista. Pese a la pluralidad de partidos existentes, la vida política está de hecho dominada por los partidos Democrático y Republicano, que constituyen dos poderosas maquinarias electorales. Los dos grandes partidos celebran convenciones nacionales, en el transcurso de las cuales son elegidos sus candidatos a Presidente y VicePresidente.

De lo anteriormente expuesto, puede ampliamente deducirse que el sistema político mexicano, de forma de gobierno presidencial, rescata estos contenidos, adaptándolos a su realidad e historia, como lo señalamos anteriormente en nuestra investigación, para construir su propio andamiaje alrededor de una sola persona, llamada presidente, controlada y vigilada por el Poder Legislativo y el Judicial.

Siendo por esto, que consideramos de utilidad analizar al sistema presidencial de los Estados Unidos de América a fin de contar con parámetros de similitudes y diferencias entre aquel y nuestro Sistema Presidencial Mexicano, a lo largo de su desarrollo histórico y jurídico.

## **6.5. El Sistema Presidencial Argentino**

### **6.5.1. Antecedentes históricos**

La República de Argentina, enclavada en el término del extremo sur del continente americano, representa la mezcla de nativos de este continente con inmigrantes europeos en su mayoría italianos, algunos españoles, alemanes, suizos y holandeses quienes huyendo de las revueltas en algunos casos y de la apresurada revolución industrial salieron para integrarse a un país que a finales de 1880, ofrecía los beneficios de incentivos para recibir a todos aquellos extranjeros que pudieran ayudar al desarrollo de la nación argentina.

De esta manera, se inicia la vida republicana, suspendida en diversas ocasiones por las dictaduras militares, en un marco de inestabilidades económicas, políticas y sociales que recorren la suerte de todos los países de América Latina.

A finales de los años noventa y bajo la conducción del Presidente Menem, la Constitución Argentina sufrió una serie de modificaciones, encaminadas todas ellas a equilibrar el sistema de pesos y contrapesos, entre el ejercicio del poder ejecutivo y el legislativo.

De esta manera, en las elecciones legislativas realizadas en octubre de 1993, el partido oficialista gana en 18 distritos, incluyendo la Capital Federal. El radicalismo obtuvo el triunfo en Santiago del Estero, Córdoba, Río Negro y Catamarca. La victoria peronista refuerza el movimiento que desde principios de año reclamaba la reelección de Menem a través de una ley del Congreso y hasta por un dictamen favorable de la Comisión de Asuntos Constitucionales. La gravedad de esta posibilidad lleva al ex Presidente Alfonsín a reunirse con Menem. De las conversaciones, realizadas en noviembre, surge el Pacto de Olivos. El acuerdo incluye la aceptación por parte del radicalismo de una nueva y única reelección presidencial con el acortamiento del mandato de seis a cuatro años. A cambio, el oficialismo aceptaría la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, la creación de

un Consejo de la Magistratura, la elección de tres senadores por distrito y la designación de un Jefe de Gabinete.

En los albores del año de 1994, una ley del Congreso convoca a elecciones de constituyentes, que se realizan en abril con un amplio triunfo del justicialismo, aunque en la Capital Federal se impone una lista del Frente Amplio. La Convención Constituyente se reúne el 25 de mayo en la Ciudad de Santa Fe, con la Presidencia de Eduardo Menem. Durante dos meses se llevan a cabo amplios debates y, finalmente, se aprueba el texto de la nueva Constitución, que es jurada por los convencionales el 22 de Agosto de ese mismo año, en el Palacio San José, antigua residencia del general Justo José de Urquiza, ubicada en la provincia de Entre Ríos.

De acuerdo con las pautas fijadas en el Pacto de Olivos, la nueva Constitución establece un mandato presidencial de cuatro años, con una sola reelección; crea el Consejo de la Magistratura para la remoción y designación de los jueces; dispone la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, cuyos ciudadanos podrán elegir su propio gobierno; establece que habrá tres senadores por provincia que hasta el año 2000 serían elegidos por las legislaturas y luego por elección popular y crea la Jefatura de Gabinete.

Además, la Constitución reformada establece diversas formas de control de los actos de gobierno por parte del electorado e incorpora diversos tratados internacionales, ya firmados por Argentina referentes a los derechos humanos.

Pero lo que recoge el público es la intención de que el Presidente Menem podría ser reelecto en 1995. En la provincia de Buenos Aires, un plebiscito habilita al Gobernador Eduardo Duhalde a la reelección.

El año de 1995, comienza con incertidumbre en el campo financiero debido al efecto Tequila, producto del derrumbe de la moneda mexicana, ocurrido a fines de 1994. Aunque hay un pico de

recesión y bajas en la Bolsa, el sistema resiste razonablemente bien los coletazos de la crisis mexicana: es la primera vez que la Argentina siente los efectos de la globalización.

La hasta entonces vanagloriada bonanza económica y acceso al primer mundo inicia su debacle para el pueblo argentino que vivirá los siguientes años bajo la inestabilidad de todas sus áreas de gobierno.

En las elecciones presidenciales, de mayo de 1995, Menem habilitado por la reforma constitucional de 1994, obtiene el 51 por ciento de los votos. Así, logra un nuevo mandato, que se extiende hasta 1999.

Desde los orígenes de los antecedentes institucionales, el órgano ejecutivo ha poseído una acentuada envergadura con cierto predominio sobre el rol gubernamental de los órganos legislativo y judicial. Esta tendencia histórica, llevó a Juan Bautista Alberdi a definirlo como un "Ejecutivo fuerte", afirmando la necesidad de un "Presidente Constitucional" que pudiera asumir las facultades de un rey, en el instante que la anarquía le desobedeciere como "Presidente republicano"... "En vez de dar el despotismo a un hombre, es mejor darlos a la ley. Ya es una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre"... "Dadle al Poder Ejecutivo todo el poder que sea necesario, pero dádsele a través de la Constitución".<sup>472</sup>

A continuación analizaremos cada una de las modificaciones a la Constitución Argentina para determinar el alcance e impacto jurídico en el funcionamiento del sistema presidencial de aquel país.

---

<sup>472</sup> Alberdi, Juan B., "*Las bases*", Cap. XXV, Casellvi, Santa Fe, Argentina, 1957, p. 87.

## **6.5.2. Cambios fundamentales introducidos con la Reforma Constitucional Argentina del año de 1994**

- **El Nuevo Diseño del Poder Ejecutivo**

El primer periodo presidencial ejercido por Carlos Saúl Menem, se caracterizó por la introducción de reformas constitucionales que permitieran un mejor funcionamiento y equilibrio del ejercicio de atribuciones entre el poder ejecutivo y el legislativo; las cuales siguieron en gran medida las políticas establecidas por diversos organismos internacionales, quienes condicionan créditos, financiamientos y convenios comerciales estableciendo a los países signantes condiciones que permitan según ellos, garantizar el funcionamiento del país bajo amplios principios democráticos.

Adicionalmente, podríamos señalar la intención de repetir el ejercicio de la primera magistratura Argentina del citado mandatario, para lo cual instrumentó los canales jurídicos que le permitieran lograr sus planes.

### **La reforma y el Presidente de la Nación**

Un aspecto fundamental fue la reducción del mandato de 6 a 4 años, se estableció la posibilidad de la reelección del Presidente por un sólo periodo consecutivo y la posibilidad de nueva elección, con el intervalo de un periodo (artículo 90 y 91 constitucional) y se estableció la elección directa por el pueblo, con doble vuelta o "ballottage".

Así los cambios en la Constitución versaron en relación a:

- a) Reducción de mandato de 6 a 4 años (artículo 91).

- b) La reelección del Presidente por un solo periodo consecutivo antes vedada y con posibilidad de nueva elección con el intervalo de un periodo (artículo 90).
- c) Eliminación del requisito de pertenecer a la comunión católica, apostólica y romana, y consecuente cambio en la fórmula de juramento "respetando sus creencias religiosas" (artículo 93), para ser Presidente de la República Argentina.
- d) Elección directa por el pueblo, en doble vuelta, con la exigencia de una mayoría de más del 45 por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos (artículo 97), o aún del 40 por ciento cuando existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto de los votos de la fórmula que le sigue en el número de votos (artículo 98).

En caso de no darse estos supuestos, se realizará el ballottage o segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas y dentro de los siguientes 30 días (artículo 95).

- e) El artículo 99 en su inicio 3º. Establece la facultad del Poder Ejecutivo de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos junto con el Jefe de Gabinete, con expresa prohibición de ejercer esta facultad en materia penal, tributaria, electoral o partidos políticos.

El Jefe de Gabinete personalmente y dentro de los diez días iniciales, someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso, la cual elevará su despacho en diez días al pleno de cada Cámara.

- f) Por otra parte, el artículo 76 al referirse a las atribuciones del Congreso, dispone que éste excepcionalmente puede delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, en materias

determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo predeterminado y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

- g) En virtud del artículo 80, el Ejecutivo puede realizar la promulgación parcial de las leyes, es decir, de las partes de un proyecto de ley no observadas, siempre que tengan autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto.
- h) Respecto a la plena discrecionalidad que tenía antes de la Reforma, ahora el Presidente para nombrar a funcionarios del poder judicial debe defender el acuerdo de nombramiento ante el Senado, así los *jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de los tribunales inferiores*, son ratificados por el senado.

- **La creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros**

Los Constituyentes en el artículo 100, crearon la institución del Jefe de Gabinete de Ministros, ante la necesidad de atenuar la acentuada envergadura institucional del Presidente de la Nación, atribuyéndole las siguientes facultades:

- a) Ejercer la administración general del país, pero es el Presidente el responsable político de la administración.
- b) Expedir los actos y reglamentos necesarios para ejercer las atribuciones del artículo 100 y aquellas que le delegue el Presidente.
- c) Efectuar nombramientos de los empleados y funcionarios.
- d) Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente.

- e) Hacer recaudar las rentas y ejecutar la ley de presupuesto, bajo la supervisión que el artículo 99 le otorga al Presidente.
- f) Refrendar decretos del Ejecutivo referidos a sesiones de prórroga y extraordinarias del Congreso; decretos de necesidad y urgencia; ejercicio de facultades delegadas por el Congreso; promulgación parcial de leyes.
- g) Concurrir a las sesiones de las Cámaras para participar en debates, sin voto, y producir los informes y explicaciones verbales y escritas que cualquiera de ellas solicite al Ejecutivo.
- h) Concurrir al Congreso mensual y alternativamente a cada Cámara para informar sobre la marcha del gobierno (artículo 101).
- i) Puede ser interpelado para una *moción de censura* por la mayoría absoluta del total de miembros de una Cámara, y *ser removido* por el voto de la mayoría absoluta del total de miembros de ambas cámaras.

Una situación muy importante de destacar es que el Presidente por sí solo nombra y remueve al Jefe de Gabinete de Ministros, lo cual hace que esta figura resulte inútil como órgano de control del Presidente, por depender jerárquicamente y de manera directa del Presidente.

El artículo 101, por su parte, dispone las obligaciones del Jefe de Gabinete de Ministros:

- a) Debe concurrir al Congreso mensual y alternativamente a cada Cámara para informar sobre la marcha del gobierno.
- b) Puede *ser interpelado* para una *moción de censura* por la mayoría absoluta del total de miembros de una Cámara, y *ser removido* por igual número de votos en ambas Cámaras.

Este injerto institucional, que pretende dar una imagen de control propia de los sistemas parlamentarios, se vuelve intrascendente y utópico, porque si este diseño básico de la Jefatura de Gabinete aparece como consecuente con el objetivo antes señalado, es una falacia y un sofisma, pues basta saber nada más y nada menos, que según lo prescrito por el artículo 99, inciso 7, el Presidente por sí solo nombra y remueve al Jefe de Gabinete de Ministros.

- **Normatividad y funcionamiento de la relación entre el Presidente de la República y el Jefe de Gabinete de Ministros**

En esta atribución del Presidente de designación y remoción, se formaliza una "relación jerárquica" y se desmorona gran parte de la institución del Jefe de Gabinete como órgano de limitación de las atribuciones presidenciales, pues sabido es que *no puede existir ningún órgano de control o de limitación*, si el mismo depende en su existencia como órgano individuo y en su funcionamiento, del "órgano controlado o limitado"<sup>473</sup>

- a) Una "mera desconcentración" de funciones, de tipo "gerencial", que más que limitar al Poder Ejecutivo, le alivia y agiliza el trámite de muchas tareas que la Constitución Nacional le confiere.
- b) El Jefe de Gabinete de Ministros es el vínculo de unión del Poder Ejecutivo con las Cámaras del Congreso y aparece –por las atribuciones y las obligaciones que la Constitución le imputa– como el instrumento más importante en el indispensable diálogo, permanente y abierto, en los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

---

<sup>473</sup> Con esta aseveración determinamos que la figura del Jefe de Gabinete de Ministros no cumple con la función de limitar al Presidente, y se convierte en un subordinado más de quien ejerce el poder ejecutivo en Argentina, por encontrarse en una relación de supra o subordinación.

Adicionalmente se introdujeron algunas otras disposiciones jurídicas referentes:

- **Reformas que tienden a fortalecer al Poder Ejecutivo**

- a) Con la *elección directa* del Presidente *sin la exigencia de la mayoría absoluta*, y la posibilidad de la reelección inmediata, *si bien con un periodo reducido*.
- b) Con las trascendentales facultades de dictar “decretos de necesidad y urgencia”, con la posibilidad de la “delegación de facultades legislativas”, y finalmente, con la atribución de la “promulgación parcial de las leyes”.

- **Reformas que tienden a disminuir el presidencialismo**

- a) Al haberse eliminado la jefatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- b) Por el recorte categórico formulado a la discrecionalidad en la designación de los magistrados de los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al limitársele a la terna que le presente el Consejo de la Magistratura.
- c) Al haberse creado órganos de control como la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo, cada uno con sus peculiaridades.
- d) La conformación del Ministerio Público como cuarto poder del Estado y desligado de la subordinación al Ejecutivo y que ya ha recibido reglamentación a través de la Ley 24.946 (Boletín Oficial del 23/3/98).
- e) En la relación Jefe de Gabinete de Ministros con el Congreso, de difícil instrumentación, y la atribución del último de censurarlo y removerlo, según nos referimos anteriormente.

- f) La obligación de la concurrencia mensual y alternativa del Jefe de Gabinete de Ministros a cada Cámara.
  - g) Declarar la intervención federal de las provincias, apenas se considere que el 60 por ciento de las intervenciones federales declaradas en la historia institucional, lo fueron por decreto del Ejecutivo.
- **Las Reformas en el Ámbito del Poder Legislativo**

Las reformas relacionadas con el Congreso de la Nación

- A) En cuanto a la *composición del Congreso*, por los artículos 54 y 56 Constitución se reforma *la integración del Senado que en adelante lo será con tres senadores* (2 por la mayoría y 1 por la minoría) por cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires, elegidos directamente por el pueblo y durará 6 años en sus funciones.
- B) Funcionamiento del Congreso:
  - a) Periodo de sesiones ordinarias desde el 1 de marzo hasta el 30 de noviembre (artículo 63).
  - b) Se abrevia el *trámite de la sanción de las leyes* reduciendo los reenvíos entre las Cámaras de tres a uno, frente a casos de divergencias entre ambas sanciones.
  - c) Cada Cámara puede *delegar en las comisiones pertinentes la aprobación en particular del proyecto* (artículo 79).

C) Dentro de la estructura del Poder Legislativo se incorporan y se les otorga rango constitucional a dos nuevos órganos de control respecto de la administración del Poder Ejecutivo:

- a) La *Auditoría General de la Nación*, a cuyo cargo está el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración centralizada o descentralizada.
- b) El *Defensor del Pueblo*, órgano independiente en el ámbito del Congreso, designado y removido por éste, durará cinco años con posibilidad de una reelección, gozando de inmunidades parlamentarias. Su misión amplísima es la defensa y protección de los Derechos Humanos, y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución.

Es importante destacar de estas reformas constitucionales, que pueden considerarse recientes se ha valorado la necesidad de reformar algunos artículos de nuestra Constitución Política para dotar al sistema presidencial mexicano un mejor dinamismo y operación, sobre todo en estas recientes épocas en que como nos referimos anteriormente, la convivencia y los consensos son cada vez menos frecuentes.

Un punto que nos interesa en especial, es el reconocimiento constitucional de la facultad legislativa a las comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores de Argentina, que permiten reducir tiempos y especializar el trabajo de estas organizaciones, como colaboradores y responsables directos de crear normas jurídicas.

La figura del Jefe de Gabinete es otro punto que ha llamado la atención de diversos y destacados doctrinarios, para buscar una institución que a similitud de esta, pudiera introducirse en México. Sin embargo, no consideramos desde nuestro particular punto de vista, que sea la solución a la realidad que enfrenta el país.

## 6.6. Análisis comparativo del funcionamiento del Poder Legislativo en algunos países

Uno de los rasgos fundamentales de la organización de un Congreso, Cámara o Parlamento lo constituye la división del trabajo de la fundación propiamente legislativa, entre un cierto número de comisiones. El origen de este sistema lo podemos encontrar en el parlamento inglés; aunque el antecedente directo del sistema de comisiones lo encontramos en el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, toda vez que las compañías comerciales que realizaron la colonización en distintas regiones de América del Norte utilizaron frecuentemente el procedimiento de nombrar comisiones. Hacia la mitad del siglo XVIII, en la mayoría de las legislaturas de las colonias de América del Norte había algunas comisiones permanentes (*standing committies*); pero únicamente la Comisión de Virginia tenían la facultad de redactar y enmendar proyectos de ley, tarea que en otras colonias se encargaba a comisiones especiales.

Esta idea de que un número reducido de miembros de la cámara trabajara en pequeños grupos se adoptó de manera generalizada, por considerarse que facilitaba la labor legislativa. Por ello, en el sistema norteamericano han adquirido gran importancia estos pequeños órganos colegiados, quienes realizan la tarea legislativa tanto en mayor cantidad como en calidad<sup>474</sup>, lo que no se podría cumplir con una cámara conformada por más de cuatro centenas de miembros. La división del trabajo tiene como efecto, la especialización, convirtiendo en verdaderos técnicos a los legisladores que tienen una larga relación con la materia o materias<sup>475</sup>. A decir de *Charles A. Beard* " *Es posible elegir 10 ó 15 miembros del congreso con largo servicio, que saben tanto sino más sobre el gobierno de los Estados Unidos y sus problemas, que 10 ó 15 de los miembros del Departamento Ejecutivo que figuran entre los más calificados*".<sup>476</sup>

---

<sup>474</sup> Con el afán de que el lector conozca sobre elementos fundamentales de técnica legislativa en el sistema del Common Law, se recomienda la lectura de la obra: Faulk, Martha and Mehler, Irving, "*The Elementos of legal Writing*", Macmillan Publishing Company, Estados Unidos, 1994.

<sup>475</sup> Véase en ese sentido a Clapp, Charles L. "*The Congressman. He works as he sees it*", The Brookings Institution, Estados Unidos, 1964, p. 110.

<sup>476</sup> Bidegain, Carlos María, "*El Congreso de los Estados Unidos de América. Derecho y Prácticas Legislativas*", Editorial Depalma, Argentina, 1950, p. 501.

Adicionalmente, el Congreso Norteamericano retomó la raíz de la tradición jurídica británica al establecer como pautas del trabajo legislativo los llamados *legal drafting* y *legal writing*, que tanto a nivel federal como en las legislaturas locales, son expresión de prácticas y técnicas legislativas que tienen ya mucho tiempo de ser aplicadas.<sup>477</sup>

Estas pautas representan un listado de reglas que deben observarse al elaborar las leyes, regulando tanto el contenido, como la forma de un cuerpo normativo. Sin embargo, aún cuando pudieran aportarse efectos a nuestro sistema, la adopción de figuras y prácticas parlamentarias provenientes de estos países que se rigen por el llamado sistema de derecho común (common law), estos no constituyen un remedio definitivo para la cura de los males legislativos que aquejan a nuestro país.

No por el hecho de que en países como Estados Unidos cuenten con verdaderos técnicos en materia de redacción y formación de leyes, estas se consideran perfectas para los acontecimientos sociales de aquellos países y a los ojos de los gobernados y gobernantes. Hay quienes como *Charles L. Clapp* sostienen que un factor que ha llevado a los tribunales a la interpretación restrictiva de las leyes es el conservadurismo habitual de los juristas anglosajones y la ausencia de una técnica legislativa tan desarrollada como la perfección de la técnica judicial. Además, señala el citado autor, que la imperfección de las leyes ha llevado a la necesidad de incorporar en ellas, cláusulas interpretativas, definiciones, etc., para la mejor comprensión del texto, o bien, para restringir la acción interpretativa de los jueces cuando hay conflicto entre los tribunales y el legislativo.<sup>478</sup>

---

<sup>477</sup> Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador). “*Diccionario universal de términos parlamentarios*”, op. cit. p. 1021.

<sup>478</sup> Williams, Jorge N., “*Interpretación de las Leyes en Derecho Norteamericano*”, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, S/F., p. 28.

### 6.6.1. Gran Bretaña

#### Forma de gobierno

El fundamento jurídico que soporta al sistema parlamentario, se encuentra disperso, de ahí que su constitución esté diseminada en varias fuentes: a) documentos constitucionales o *statute law*, que se refiere al derecho legislado; b) principios derivados del derecho judicial o *case law*, c) convenciones constitucionales o *constitutional conventions*.

De ellas, un primer grupo de documentos constitucionales tuvieron su origen en el medioevo, se trata de pactos realizados entre los monarcas ingleses y sus súbditos, que aunque no son propiamente legislativos sí tuvieron fuerza de ley.

Un segundo grupo de documentos de mucha importancia se suceden en el siglo XVII, cuando se conquistan la independencia de los poderes Legislativo y Judicial. Se debe mencionar, en primer lugar, la *Petition of Rights* de 1627, que como su nombre lo indica fue una petición al rey Carlos I que tuvo que firmar, redactada por el juez Coke, en la cual se reafirmaron diversos derechos, libertades y franquicias, que estaban siendo violados en perjuicio de los ciudadanos ingleses. Le siguieron las primeras leyes de *Habeas Corpus* (1640 y 1779), este instrumento en sus inicios consistía en la orden dada a los *sheriffs* o carceleros para que presentaran ante el tribunal a una persona privada de su libertad. Un poco más tarde, se hizo jurar a Guillermo y Maria de Orange el *Bill of Rights* de 1689, que consistió en una declaración de derechos mucho más acabada y en la cual se reconoció también la soberanía del parlamento; por último, se expidió el *Act of Settlement* en 1701, que se refirió, entre otros aspectos, a los derechos personales de los ingleses y a la autonomía económica de los tribunales.

Dentro del tercer grupo se encuentran documentos constitucionales más modernos, como las leyes electorales o *Representation of the People Act* (1867, 1884, 1918, 1928, 1948); las *Parliaments*

Acts de 1911 y 1949 que versan sobre la organización y funcionamiento de las cámaras legislativas; el estatuto de Westminster sobre las relaciones del Imperio con sus dominios, las *Ministers of the Crown Act* y *Crown Proceeding Act* de 1937 y 1947, respectivamente, y la *Data Protection Act* de 1984 o la ley de protección de datos. Cabe mencionar, por último, a diversos documentos de carácter internacional que tiene también influencia en la Constitución inglesa, como son los diferentes tratados sobre derechos humanos y los compromisos tan trascendentales derivados de la Unión Europea.

Por lo que se refiere a los principios constitucionales del derecho judicial o *Case Law*, Wade y Phillips,<sup>479</sup> señalan que tienen dos principales formas: *common law* e interpretación del *statute law*, aquél consiste en el reconocimiento judicial de las costumbres del reino y éste en la labor de interpretación que los tribunales británicos hacen del derecho legislativo.

## El monarca

“El gobierno británico constituye una monarquía parlamentaria, donde el rey es la cabeza del Estado y el acceso al trono se hace por vía hereditaria según las reglas del derecho sucesorio común: la corona se transmite como una propiedad privada, las mujeres no están excluidas de la sucesión, pero en caso de un mismo grado de parentesco van después de los varones en el orden sucesorio; una vez conferida la Corona el reinado es vitalicio o hasta la abdicación.”<sup>480</sup>

Para distinguir el contraste de la realidad y la forma en el régimen político inglés, es aconsejable referirse a la clásica obra de Bagheot.<sup>481</sup> *La Constitución de Inglaterra*, en la cual diferenciaba dentro de la Constitución inglesa entre las *dignified parts* y las *efficient parts*, aquéllas son las instituciones solemnes o ceremoniales que sirven para conservar el respeto de la población y éstas

---

<sup>479</sup> Wade y Phillips, op. cit. “*supra*”, nota 5, pp. 13 y 14.

<sup>480</sup> Sirvent, Gutiérrez, Consuelo, op. cit. p.73.

<sup>481</sup> Bagheot, Walter, “*The English Constitution*”, Londres, Oxford University Press, 1963, pp. 3 y ss., en castellano, traducido por Posada, Adolfo, “*La Constitución inglesa*”. La España Moderna, Madrid, pp. 4 y ss.

constituyen las instituciones efectivas que reflejan el funcionamiento real del régimen político. Se consideran entre las partes solemnes a la Corona y a la Cámara de los Lores, en tanto que el Gabinete y la Cámara de los Comunes corresponden a las partes eficientes. Ahora habría que agregar a éstas la figura del primer ministro, que se ha convertido en el eje fundamental del gobierno inglés.

Se comprueba fácilmente el criterio del autor arriba referido, si se efectúa un análisis de la institución monárquica. Desde un ángulo meramente formal, el monarca inglés goza de enormes poderes. En el orden legislativo reúne, disuelve y sanciona los acuerdos del Parlamento para que se conviertan en leyes; dicta estatutos para las colonias por cartas patentes y órdenes de consejo; puede nombrar pares, lo que posibilita su dominio en la cámara alta, la de los Lores. En la esfera judicial, es origen de toda jurisdicción; puede detener un proceso, ejerce el derecho de gracia y concede ciertas apelaciones. En el aspecto ejecutivo nombra al primer ministro y sus colaboradores; es comandante de las fuerzas armadas; fuente de honor y de merced, confiriendo títulos, honores y dignidades; tiene a su cargo las relaciones exteriores; gobierna la Iglesia Anglicana; guardián de los seres indefensos; cuida, por último, de la paz y seguridad del reino.

Pero en la realidad la mayoría de los poderes atribuidos al rey, sólo pueden ser efectivamente ejercitados si éste cuenta con el consejo y refrendo de un ministro responsable ante el Parlamento, en otras palabras, el rey está impedido para hacer valer sus propios puntos de vista, su decisión depende fácticamente de una voluntad extraña. Inclusive, el nombramiento del primer ministro, que antiguamente se ponía como ejemplo de discrecionalidad del monarca inglés, se ha convertido en un acto eminentemente automático, pues se tiene que llamar a ocupar tal cargo al líder del partido triunfante en las elecciones.

Ha quedado al rey inglés sólo un papel de carácter simbólico. Es factor de integración en el plano internacional, ya que constituye el vínculo que une a los países que forman la *commonwealth*, mismos que de otra forma se diluirían en la amplia sociedad internacional. Sirve de centro de

imputación de los diferentes actos estatales y de vínculo entre los tres poderes. En el aspecto social, la familia real debe ser espejo de familias, y políticamente, el rey personifica a la nación, se desempeña como un símbolo patriótico.

### **El primer ministro y el gabinete**

El gabinete es piedra angular de la Constitución británica, pues en su seno se conciben las principales líneas políticas y administrativas del país, aunque como veremos la fuerza política real se ha venido desplazando hacia el primer ministro. Antes se empleaba por ello la denominación "gobierno de gabinete" para caracterizar al régimen político inglés, ahora se emplea con mayor frecuencia la de "gobierno de primer ministro".

El Gabinete se integra por el primer ministro, a cuyo lado están el lord canciller, el Secretario de Estado del Asuntos del Exterior, el primer lord de Almirantazgo, los ministros encargados de la Defensa, Educación y otros que se les considera principales en razón de la función que desempeñan y por determinación del propio primer ministro. En cuanto a su número de miembros el Gabinete es variable, pero en general han oscilado entre quince y poco más de veinte; en periodos de guerra el Gabinete se ha llegado a reducir hasta cinco personas (*War Cabinet*).

Para que el gabinete subsista debe contar con la mayoría parlamentaria. Es responsable por la política del gobierno, si el Parlamento le niega un voto de confianza o le otorga un voto de censura, se ve obligado a dimitir, pero el Gabinete no se encuentra desarmado frente al Parlamento, dado que el ministro puede disolver a éste y convocar a elecciones. En tales conflictos corresponde al pueblo decidir; en última instancia, a cuál de los partidos expresa su apoyo para que siga gobernando.

Cuando se examinan los cometidos que desempeña hoy el primer ministro, se comprueban las razones que ha tenido la doctrina para concederle tanta importancia, de este modo: a) es un líder

nacional con notable legitimidad popular, ya que si bien procede de una elección indirecta, los ciudadanos ingleses cuando se efectúan las elecciones nacionales están plenamente conscientes que no sólo escogen a sus representantes populares, sino al primer ministro que saldrá de entre los dos jefes de los dos partidos mayoritarios; *b*) el primer ministro es el líder del Parlamento puesto que ostenta la mayoría del partido mayoritario en la Cámara de Comunes, posición muy importante dada la estricta disciplina del voto de los partidos ingleses; *c*) es quien nombra los ministros, designa de entre ellos quienes componen su gabinete y puede también separarlos del cargo; *d*) en su carácter del líder del partido nacional, el primer ministro dispone de una red de profesionales de la política y de influencia en los medios de difusión para hacer llegar sus puntos de vista y las estrategias de su partido a la opinión pública; *e*) el primer ministro es la vía de comunicación ordinaria con la Corona, ya que puede pedirle a ésta la disolución de los comunes cuando así lo juzgue pertinente y en los casos de crisis nacionales el rey consulta en primer término con dicho funcionario; *f*) en fin, el primer ministro determina la política interna e internacional del país, así como está situado en la cúspide de toda administración pública.<sup>482</sup>

### **El trabajo legislativo en el Parlamento Inglés.**

El Poder Legislativo inglés reside en el Parlamento, mismo que está integrado por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, aquella la cámara alta y ésta la baja.

Como es sabido, el parlamento en este país está compuesto por la Corona, la Cámara de los Comunes (*House of Commons*) y la Cámara de los Lores (*House of Lords*). Las facultades de la reina son de naturaleza formal, ejerciendo el gobierno el Gabinete, que es encabezado por el Primer Ministro, por lo que en la práctica al parlamento lo integran propiamente las dos Cámaras.

---

<sup>482</sup> Carpizo, Jorge, “*Estudios de Derecho Constitucional*”, op. cit. pp. 39 y ss.

### ***Cámara de los Comunes (House of Commons)***

La forman 659 miembros,<sup>483</sup> los cuales son electos cada uno por sufragio universal, que se caracteriza por ser realizado mediante voto secreto y mayoritario.

La Cámara de los Comunes, por ser sus miembros electos por el pueblo, constituye el elemento dominante del parlamento inglés. Los diputados del pueblo, como también se les denomina, duran en su cargo hasta cinco años, pudiendo en circunstancias especiales prorrogarse sus poderes, como también ser más corto su periodo, cuando ocurren casos de disolución del Parlamento.

Por prevalecer en este país un sistema bipartidista, quienes integran esta Cámara pertenecen fundamentalmente a los partidos Conservador y Laborista, aunque también llegan a ser miembros de ella algunos integrantes de partidos menores, como el Partido Liberal, ahora denominado Alianza Liberal Social Demócrata, que en algunas épocas ha obtenido un número considerable de votos, mismos que le han dado derecho a ocupar el número correspondiente de escaños.

### ***Cámara de los Lores (House of Lords)***

La Cámara Alta se caracteriza porque sus miembros llegan a ella ejerciendo un derecho hereditario, ya que la nobleza legaba a sus sucesores el derecho a pertenecer a ella, aunque desde 1958 han sido establecidas restricciones a los títulos de nobleza.

---

<sup>483</sup> 523 son representantes de Inglaterra, 72 de Escocia, 38 de Gales y 17 de Irlanda del Norte, cuyo Número se obtiene dividiendo al país en distritos que en promedio tienen población aproximada de 86 mil habitantes. El Número de miembros ha venido variando en el tiempo: en 1707 al unirse Escocia a Inglaterra tuvo 558, en 1800 al unirse Irlanda llegó a 658; en 1884 subió a 670; en 1918 alcanzó la cifra más alta de 707; en 1922 desciende a 615 al haberse separado parte de Irlanda, hasta llegar en la actualidad a los 650 mencionados, véase Fraga Iribarne, Manuel, op. cit. p. 89.

En la actualidad la Cámara de los Lores, se integra potencialmente con cerca de 1,200 miembros, pero un número considerablemente menor está políticamente activo. Alrededor de 200 nobles no participan y muchos otros lo hacen ocasionalmente. Existen más de 700 nobles por herencia.<sup>484</sup>

La duración de los Lores, en su cargo, es indefinida; en tanto sean pares del reino y en el caso de los Lores espirituales mientras duren las funciones religiosas que desempeñan.

En su estudio sobre el parlamento inglés, Pablo de Bufala, tomando en cuenta, probablemente, el número de Lores activos, considera que esta Cámara está integrada por 900 pares, aunque pocos de ellos asisten regularmente a las sesiones. Sin embargo, deben distinguirse varias clases de miembros, por orden de importancia: los príncipes y duques de sangre real que nunca intervienen en los debates parlamentarios: los pares espirituales, con 26 escaños en la Cámara Alta (2 para los arzobispos y 24 para los principales obispos de la Iglesia Anglicana); los pares hereditarios de Inglaterra y el Reino Unido, según se trate de títulos de creación más o menos antigua; 16 pares hereditarios de Escocia, que representan a la nobleza de ese país; en cuanto a los representantes vitalicios de Irlanda, son una categoría a extinguir directamente pues no se han vuelto a designar desde 1922; los Lores jueces o de Apelación (*Appeal in ordinary*), que asisten a la Cámara en sus funciones judiciales y, finalmente, un número variable de pares vitalicios incluidas mujeres.

Entre los Lores que no tienen origen hereditario se encuentran los referidos por Fraga Iribarne,<sup>485</sup> cuyo número se ha actualizado y que son: a) los mencionados *newly created Peers*, que son los Lores nombrados por primera ocasión, los cuales sí pueden transmitir a sus hijos el carácter de Lores hereditarios; b) los 26 Lores espirituales, que son los arzobispos y obispos de la Iglesia de

---

<sup>484</sup> John Biffen, *“Inside the House of Commons”*, Londres, Grafton Books, 1989, p. 165. Para este autor la Cámara de los Lores es en la actualidad probablemente más elitista y representativa del *“establishment opinion”* de lo que anteriormente fue y continúa ejerciendo una importante función en la administración pública, ya que algunos ministros del gabinete son miembros de ella; señala también que sigue siendo dominada por una membresía hereditaria. Aunque han sido varios los intentos por introducir reformas radicales a la composición de esta Cámara, éstos han encontrado fuertes resistencias en sectores importantes de la misma y no ha sido posible realizarlos.

<sup>485</sup> Fraga Iribarne, Manuel, op. cit. pp. 312 y 313.

Inglaterra; c) los Lores jurídicos (*Lords of Appeal in Ordinary*), que son alrededor de 20, cuyo trabajo está relacionado con el papel de la Cámara Alta como Corte de Apelación para casos civiles en el Reino Unido y para casos criminales en Inglaterra, Escocia e Irlanda del Norte; d) los Lores escoceses, elegidos de entre los antiguos del Reino, y e) los Lores irlandeses que provienen de Irlanda del Norte, y f) los pares vitalicios, que son producto de una reforma que fue hecha con el propósito de fortalecer a esta Cámara.

- **Proceso Legislativo**

“La iniciativa del rey generalmente se presenta en la Cámara de los Comunes y se da lectura al proyecto, luego hay una segunda lectura donde el proyecto es discutido en general, luego se discute en comisiones y finalmente se lleva a cabo una tercera lectura, si la iniciativa de ley se aprueba, pasa a la otra cámara para el trámite correspondiente que es similar, si la cámara revisora es la de los Lores, ésta no puede rechazar el proyecto en forma definitiva, únicamente podrá hacer sugerencias, ya que si la rechaza pero la Cámara de los Comunes está de acuerdo en la iniciativa, puede enviarla, sin el acuerdo de los Lores para la sanción real pero hasta después de un año. Pero si el proyecto de ley está relacionado con finanzas puede ser enviado para la sanción real después de un mes si los Lores no lo han aprobado. La Cámara de los Lores no puede hacer lo mismo.”<sup>486</sup>

- **Especialización profesional en materia legislativa**

Para nuestro trabajo, es muy importante como señalamos anteriormente la tradición anglosajona (*legal drafting*) ya cuenta con muchos años de práctica en la redacción de proyectos de ley mediante fórmulas establecidas. Así en países como la Gran Bretaña la función legislativa se centraliza en un órgano dependiente del gobierno, denominado (*Parliamentary Counsel Office*) compuesto por personas especializadas en la redacción de textos legales, conocidos como

---

<sup>486</sup> Sirvent Gutiérrez, Consuelo, op. cit. p.76

*draftsmen*. Su génesis data del año 1869. Antes de lograr tal categoría los aspirantes cursan ocho años de *Juniority*, durante los cuales se preparan bajo la tutoría de un Senior, quien elabora los proyectos tomando como base las instrucciones ministeriales que se concretan en un programa aprobado por el gobierno.<sup>487</sup>

A manera de ejemplo, cabe señalar un dato histórico, sobre la tramitación de un Bill<sup>488</sup> que habría de convertirse con posterioridad en la "*Town and Count y Planning Act de 1947*", una de las más complejas disposiciones jurídicas en materia laboral, de la última posguerra, que duró más de dos años en aprobarse dado el proceso que se estableció para la elaboración de este proyecto.

Así, los orígenes del mismo se sitúan en un movimiento de opinión pública, que fue evaluado por su impacto social. Después de ello, le siguió una etapa de informes oficiales sobre el tema. Sin embargo, una condicionante para que este fuera operable fue que debía ganarse la Segunda Guerra Mundial; siendo hasta entonces el momento en el cual comienza la vida del proyecto en sentido estricto, el gobierno envía su proyecto a los *draftsmen*, y ellos por ser expertos en textos legales, inician su corrección y adecuación, para lo cual estos especialistas solicitaron un plazo de aproximadamente tres meses para su elaboración.<sup>489</sup>

Este es un buen ejemplo, que nos permite establecer la implementación de una técnica para la elaboración de leyes por parte del Parlamento Británico, el cual no basó su creación únicamente en un hecho social que requería de una norma jurídica, sino que realizó un análisis complejo para establecer aspectos tan importantes tanto internos como externos, para que ésta fuera viable, además del cuidado propio del texto de las leyes que realizaron los expertos en la elaboración de las mismas del Parlamento Británico.

---

<sup>487</sup> Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), "*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*", op. cit. p. 1021.

<sup>488</sup> Bill es un proyecto de ley, y según su ámbito de aplicación, estos pueden ser públicos o privados. Thomas, Maurice, "*Derecho e instituciones de la Gran Bretaña*", Minerva, México, 1945, pp. 44 y 45.

<sup>489</sup> Fraga Iribarne, Manuel, "*El parlamento británico. Desde la parliament act de 1911*", Instituto de Estudios Políticos, España, 1960, p. 237.

## **España e Italia**

### **España:**

La forma de gobierno de España es una monarquía parlamentaria, la cual tiene su fundamento jurídico en la Constitución Española, que fue aprobada unánimemente por el Parlamento y votada por el 87% de los ciudadanos en un referéndum celebrado el 6 de diciembre de 1978, en la cual en su artículo primero refiere que la forma de gobierno del país es una monarquía parlamentaria dentro del clásico estilo liberal europeo, con ciertas peculiaridades a tener en cuenta en la situación española.

El artículo 1.3 dice: La forma política del estado español es la de Monarquía Parlamentaria.

La Constitución estipula la separación de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial y respalda institucionalmente al Rey como Jefe del Estado y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.

El poder soberano está sostenido por un Parlamento de dos cámaras, llamado las Cortes Generales, cuyos miembros son elegidos por todos los ciudadanos mayores de 18 años, por un periodo máximo de cuatro años.

Los representantes del pueblo son electos por votación a partir de listas cerradas confeccionadas por los partidos políticos o coaliciones; el número de diputados y senadores elegidos por cada partido está en proporción al número de votos que cada lista ha recibido. La proporción está compensada en favor de la lista que recibe el mayor número de votos de acuerdo con la llamada Ley de Hondt, la cual adjudica un mayor número de diputados en el Parlamento a la lista que consigue más votos en las circunscripciones menores. Esta ley se introdujo por consenso entre los diferentes partidos políticos para evitar la posibilidad de que un sistema estrictamente proporcional

tuviera como resultado un número demasiado elevado de partidos en el Parlamento, lo que conllevaría a la existencia de gobiernos más inestables.

La preocupación por la estabilidad de los gobiernos electos se ve reflejada en el método de elección del Gobierno. Éste es nombrado por el Presidente del Gobierno (Primer Ministro) y los ministros dependen directamente de él. De esta manera, es el candidato a Presidente del Gobierno quien, después de haber sido encomendado por el Rey para formar gobierno, presenta su programa a las Cortes y es elegido por voto mayoritario. Para ser elegido, el Primer Ministro debe recibir una mayoría absoluta de votos en la primera vuelta o una mayoría relativa en una segunda votación. Con el propósito de reforzar la estabilidad del gobierno así elegido, cualquier moción de censura debe incluir el nombre del candidato nominado para reemplazar al Presidente del Gobierno; y en el supuesto de que la moción sea aprobada, se formará un nuevo gobierno de acuerdo con este mismo procedimiento. Este método es una protección muy efectiva contra la inestabilidad que resulta de cambios repentinos en gobiernos de coalición. Un gobierno sólo puede caer si una mayoría llega a un acuerdo sobre su sustitución.

La estabilidad de la democracia española se ha beneficiado también del apoyo incondicional de la Corona. Las relaciones diplomáticas y los vínculos con las naciones europeas, han tenido como consecuencia el emplazamiento de la Corona por encima de confrontaciones políticas e ideológicas, todo ello en muy pocos años, convirtiéndose para los españoles en la garantía última de las instituciones y valores democráticos.

Las *Cortes Generales*, son el órgano representativo del pueblo español, al que corresponden la supremacía jurídico-política del Estado,<sup>490</sup> las cuales "están formadas por el Congreso de los Diputados y por el Senado", según lo dispone en su artículo 66.

---

<sup>490</sup> Santaolalla Fernando, "*Derecho Parlamentario Español*", op. cit. p. 62. El autor refiere los antecedentes de las Cortes, expresando que: "Tanto en la Edad Media, en los distintos reinos que habitaban en España, como en el moderno constitucionalismo decimonónico, se ha usado la expresión Cortes para referirse, en el primer caso, a las Asambleas que asumían la representación estamental y, en el segundo, a las Cámaras investidas del poder legislativo del Estado. No obstante, al nombre tradicional de Cortes la

Las dos cámaras sesionan normalmente en forma separada, salvo cuando de acuerdo con la Constitución tienen que hacerlo conjuntamente en las Cortes Generales.

El bicameralismo español actual tiene características que lo hacen diferente al de otros países; esto deriva de algunas reducciones que lo hacen ser un bicameralismo formal, lo que ha hecho pensar al tratadista Santaolalla que la Cámara Baja predomina sobre su colegisladora, debido a que *no es un bicameralismo completo, esto es, de equiparación de poderes y funciones entre las dos asambleas, sino un bicameralismo limitado, dada la restricción de facultades con que se configura la Cámara Alta. El Congreso y el Senado tienen, en principio, las mismas funciones:... potestad legislativa, aprobación de Presupuestos del Estado, control de la acción del Gobierno y otros atributos por la Constitución. Sin embargo, de estas atribuciones es muy diferente el volumen de facultades de que dispone una y otra Cámara. Así, ambas participan en la función legislativa, pero el Congreso puede rechazar las enmiendas introducidas por el Senado en los proyectos de ley, ambas igualmente pueden fiscalizar al Gobierno a través de preguntas e interpelaciones, pero sólo la Cámara Baja interviene en algo tan decisivo como elegir y exigir responsabilidad política al Gobierno;... finalmente, los dos órganos participan en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, pero éstos deben conocerse en primer lugar por el Congreso, lo que, unido a la mencionada facultad sobre las enmiendas procedentes del Senado, respalda especialmente la posición de la Cámara Baja. En definitiva, hay un marcado predominio del Congreso de los Diputados sobre el Senado...*<sup>491</sup>

---

C.E., ha añadido el adjetivo de Generales, no justificado por nuestra tradición institucional y con el que se ha pretendido introducir un atípico elemento de diferenciación entre el Parlamento nacional y las Asambleas de las Comunidades Autónomas”.

<sup>491</sup> Santaolalla Fernando, op. cit. p. 67

## **El congreso de los Diputados**

Esta Cámara está compuesta por 350 miembros, elegidos en forma directa en cincuenta provincias, para un periodo de cuatro años; bajo el sistema de representación proporcional destacan Madrid y Barcelona, que eligen 32 y 33 diputados, respectivamente; las otras 48 provincias tienen desde tres hasta quince diputados, y las provincias en África del Norte, Ceuta y Melilla que eligen un diputado para cada una.

## **El Senado.**

La mayor parte de los senadores es electo directamente y sólo una pequeña parte por las asambleas de las comunidades autónomas tal como fue establecido en el artículo 69 de la Constitución española.

El Senado está compuesto conforme a un sistema mixto, que parte de un criterio igualitario, ya que 208 miembros son electos directamente cada cuatro años por simple mayoría de votos. Cuarenta y siete provincias eligen cuatro senadores cada una, once legisladores más son electos en las dos provincias de las Islas Canarias, cinco los eligen las Islas Baleares y dos senadores son electos por los territorios de Ceuta y Melilla, en África del Norte. Al número anterior se agregan aproximadamente 42, designados por las Asambleas de las Comunidades Autónomas, para hacer un total de 250. Este sistema ha sido censurado por los tratadistas, ya que resta autoridad al Senado ante la Cámara Baja, que es electa conforme a un sistema que represente proporcionalmente a la población.

## **Italia:**

### **1. Parlamento**

El Parlamento italiano está integrado por la Cámara de Diputados (*Camera dei Deputati*) y la Cámara de Senadores (*Senato*), las cuales tienen atribuciones constitucionales diferentes, si bien los poderes de que están revestidas lo caracterizan como un bicameralismo acabado por ser las cámaras semejantes entre sí. Éstas se reúnen conjuntamente en sesiones plenarias o aisladamente conforme a la autonomía que cada una de ellas tiene.

#### ***Cámara de Diputados (Camera dei Deputati)***

Consta de 630 miembros elegidos cada uno por el sistema de representación proporcional, dentro de amplia circunscripción electoral. El número de diputados es variable, pero desde 1963 ha sido mantenido en la cifra expresada. Entre los requisitos para formar parte de esta Cámara se encuentran el tener como mínimo veinticinco años de edad, siendo el periodo del cargo de cinco años, en condiciones normales, pues es frecuente que la Cámara sea disuelta prematuramente por desavenencias entre los partidos políticos que la integran.

Para la integración de esta Cámara el país es dividido en 32 distritos de dos o tres provincias. Cada una de estas circunscripciones electorales escoge a varios miembros dentro de un rango que va de dos a cuarenta y siete escaños, variando el número de éstos, de acuerdo con la población de cada una de esas circunscripciones. Los partidos políticos presentan sus listas de candidatos, ajustándolas a los escaños asignados a cada uno de los distritos.

El sistema electoral proporcional puro, que se ha venido aplicando desde hace aproximadamente 45 años para la elección de diputados y de senadores, ha producido en la práctica notable inestabilidad política, pues frecuentemente la falta de apoyo en el Parlamento italiano, derivada de

las cambiantes coaliciones de fuerzas políticas al interior y expresadas en mociones de censura, ha dado como resultado la caída de los gobiernos, independientemente de que se ha considerado propiciatoria de fuerte corrupción y tráfico de influencias en los partidos políticos y los gabinetes, acentuada en los últimos años, en que numerosos líderes políticos, funcionarios públicos y hombres de empresa han sido acusados de este tipo de delitos.

En vista de lo anterior, con fecha 3 de agosto de 1993, después de intensos debates que se llevaron a cabo entre diversos sectores de este país, el Senado de Italia aprobó una reforma electoral por la cual se cambió el sistema por uno de mayoría simple para la integración de la Cámara de Diputados.

Mediante las reformas electorales aprobadas, el sistema pasará a ser mixto con predominante mayoritario, al haber introducido el legislador un promedio de 75% por elección directa en distritos uninominales y el restante 25% por elección proporcional con base en listas de los partidos políticos, que requerirán un mínimo de 4% de la votación nacional para poder obtener uno de los escaños.

### ***Cámara de Senadores (Senato)***

Está compuesta por 315 miembros, elegidos para un periodo de cinco años; se agregan cinco senadores vitalicios designados por el Presidente de la República; también forman parte de esta Cámara quienes han ejercido la más alta magistratura política. Cada región elige a un mínimo de siete senadores.

La edad requerida para ser miembro del Senado es de cuarenta años, y para la elección es aplicado un sistema modificado de votación proporcional.

La Cámara de Senadores y la de Diputados tienen formalmente poderes semejantes, al extremo de que el primer ministro puede provenir de cualquiera de las dos Cámaras.

Esta elección de Primer Ministro es efectuada después de negociaciones entre los partidos mayoritarios que integran, por lo mismo, el gobierno. Así, el cargo de Primer Ministro ha tocado a miembros de los partidos Demócrata Cristiano, Socialista y Comunista, que han mantenido en algunas épocas el control de la Cámara Baja.

### **Funcionamiento de las Comisiones Legislativas en España e Italia.**

El trabajo legislativo de las comisiones es sumamente importante para los parlamentos modernos, dado que las funciones a ellos encomendadas son tan amplias, que si no se apegan al principio de la división de trabajo sería muy difícil realizar las funciones que constitucionalmente les han sido encomendadas.

En España como en otros países del resto del mundo, el ejercicio de la función legislativa de su congreso, se realiza mediante varios tipos de comisiones. *Juan Luis Paniagua y Soto*, establece una clasificación básica de las comisiones en España de conformidad con las funciones que realizan, de la siguiente manera: generales; legislativas, de investigación o encuesta; y las de control, aún cuando pueden existir otras creadas por acuerdo mismo del Congreso.

De la clasificación antes aludida, las comisiones que para este tema más nos interesan son aquellas de carácter legislativo; aunque se hará una breve referencia a una de las comisiones generales, para poder diferenciarla de las legislativas.

A su vez las comisiones generales son: la de Gobierno Interior; la de Biblioteca; *la de Corrección de Estilo*; la de Validez y Examen de Actas Electorales; la de Incompatibilidades, Suplicatorios y Peticiones; la Comisión Permanente; la de *Competencia Legislativa*, y la Comisión de Reglamento.

Cabe aclarar, que aún cuando en la clasificación anterior se advierte la existencia de las comisiones de Corrección de Estilo y de Competencia Legislativa, estas comisiones no participan en el proceso legislativo.

Por otro lado, las Comisiones que sí tienen injerencia en el procedimiento legislativo, se subdividen según su duración y competencia. Así, atendiendo al ámbito temporal, estas son permanentes, porque funcionan durante toda la legislatura o especiales, porque se disuelven al finalizar el objeto que les dio origen. De acuerdo a su competencia, las comisiones pueden ser de dos tipos, siempre de carácter permanente: las comisiones dictaminadoras, y las comisiones de competencia legislativa plena.

Es importante señalar que las comisiones legislativas permanentes ordinarias, agotan sus funciones con la emisión de un dictamen, objeto de posterior estudio por el Pleno de la Cámara. En estricto sentido, podemos establecer que estas constituyen un órgano de trabajo de la cámara, con función limitada y, por tanto, en el trámite legislativo realizan una fase claramente diferenciable de la que se efectúa en el Pleno.

En la práctica parlamentaria española, tanto el Congreso de los Diputados como el de los Senadores canalizan la mayor parte del trabajo legislativo a las Comisiones Permanentes, creando así, durante toda la legislatura, una organización estable, estructurada por áreas, y que van proporcionando a las cámaras, cada vez más, órganos expertos<sup>492</sup> y miembros que lo serán en razón directa de su estabilidad en la Comisión.

También existen las comisiones "ordinarias" las cuales agotan su competencia al momento de emitir su dictamen, el cual necesariamente deberá ser discutido en el Pleno; toda vez que la Constitución Española postula un procedimiento legislativo que se ha denominado como

---

<sup>492</sup> Gran importancia tienen los Consejos de Letrados, Profesionales y Expertos en técnica legislativa y diversas áreas del conocimiento relacionadas con la materia que por examen de oposición ocupan el encargo de asesores legislativos de las Cortes Generales y Provinciales Españolas.

“descentralizado” y que consiste en la autorización para que las Cámaras puedan delegar su competencia legislativa en las Comisiones Legislativas Permanentes para la aprobación de proyectos y proposiciones sin necesidad de que pasen por el Pleno. A estas se les denomina Comisiones de Competencia Legislativa Plena. No se trata de un nuevo tipo de comisiones; simplemente tienen diferente competencia.

El origen de tal procedimiento en la legislación española se encuentra la Ley de Cortes de 1942 (las Leyes de Comisión) y; posteriormente en la Constitución en la Española de 1978.

Por lo que respecta a Italia su origen se encuentra en el régimen fascista,<sup>493</sup> y en la Constitución Italiana de 1947, dadas las necesidades propias de la Posguerra, que se caracterizó por una gran acumulación de proyectos de ley para atender los problemas internos e internacionales de un país derrotado.

En resumen podemos señalar que las Comisiones con Plena Competencia Legislativa vienen a engrosar el arsenal de recursos con que cuentan los parlamentos modernos, principalmente en España e Italia, para dar salida de la siempre amenazante acumulación legislativa; otras de las herramientas a su alcance son: los procedimientos de urgencia; el sistema de lectura única y la delegación legislativa en el gobierno.

Aunque este procedimiento tiene sus ventajas, también se han encontrado serios inconvenientes. En particular, la introducción de estos mecanismos en la Constitución Italiana desató polémica, especialmente, respecto a la naturaleza del Pleno y las Comisiones como auxiliares del mismo<sup>494</sup>. La

---

<sup>493</sup> Manzella, Andrea señala que se trata de una especialidad del sistema parlamentario italiano, única en el mundo llegada a la asamblea constituyente, en forma directa, de un invento constitucional realizado durante el régimen fascista. Manzella, Andrea, *“El parlamento”*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987, p. 80.

<sup>494</sup> Tosi, Silvano escribe al respecto que: se concebía con anterioridad a las comisiones como órganos colegiados menores con funciones instructoras, o preparatorias de la actividad de la Asamblea; pero puesta en crisis por la excepción, que cuantitativamente se refiere a más de dos terceras partes de la producción legislativa que en la actualidad no parece conciliable con las funciones de decisión que esperan a las comisiones. Además, el esquema de las comisiones en su calidad de órganos informativos y

doctrina clásica anterior al año de 1947, concebía a las comisiones como órganos auxiliares de la cámara, o bien, como instrumentos para facilitar el trabajo legislativo, más no, para sustituirla.

A partir de la Constitución Italiana y de las perspectivas que se establecieron en el artículo 72.1, el problema de la identidad o diferencia entre la institución de la "cámara" y de la "comisión con competencia legislativa plena" cobra un nuevo impulso y se abre un debate que se extinguirá rápidamente, por la dinámica de los hechos: primeramente, por estar elevada la reforma a nivel constitucional; y en segundo lugar, por la necesidad de atender la enorme demanda legislativa, subsiguiente a la segunda conflagración mundial, y a un régimen fascista. Estas razones, sumadas al acuerdo entre los parlamentarios calmaron rápidamente las discusiones científico-políticas; aunque sin haber logrado un consenso de opinión sobre el fondo del asunto.

La doctrina de autores como *Paolo Biscaretti*<sup>495</sup> y *Andrea Manzella*<sup>496</sup>, en torno a la naturaleza de las comisiones de competencia legislativa plena señalan que se trata de un supuesto de delegación interna operada por el órgano competente en la vía normal, dado que las comisiones de referencia no pueden ejercer competencia alguna sin el previo consentimiento del Pleno. A diferencia de estos autores, *Balladore Pallieri*, *Virga*, *Sandulli* y *Elia* han negado la hipótesis de la delegación, defendiendo con diversos argumentos la postura de que las comisiones tienen una competencia potencial emanada de la misma Constitución y que se actúa en las condiciones que ésta última establece.

*Paniagua Soto* se inclina por la posición defendida y propuesta por *Biscaretti*, con fundamento en el artículo 72 de la Constitución Italiana, misma que establece: "*Además, podrá (el Reglamento) establecer en que casos y formas el examen y aprobación de los proyectos de ley se remiten a*

---

consultivos, son actividades que siempre culminan con propuestas para poner a la consideración del Pleno, que todavía antes de la reforma, ya no encontraba correspondencia con la efectividad parlamentaria. Tosi, Silvano, "*Derecho parlamentario*", Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial y LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1996, pp. 141 y 142.

<sup>495</sup> Biscaretti Di Rufina, Paolo, "*Derecho constitucional*", 3ª Edición, Editorial Tecnos, España, 1987, p. 388.

<sup>496</sup> Manzella, Andrea, "*El parlamento*", op. cit. p. 81.

*Comisiones Permanentes...*”, en concordancia con el artículo 92 del reglamento de la Cámara, el cual dispone: “...el Presidente puede proponer a la cámara que el proyecto sea asignado a una comisión Permanente o Especial en sede legislativa...” En caso de no haber oposición, el proyecto se examina y decide en comisión; si la hay, el Pleno opta por el procedimiento a seguir. Así pues, la cámara puede decidir tácita o explícitamente, delegando en cada ocasión, por vía reglamentaria, su capacidad legislativa en la comisión, abriendo paso al procedimiento legislativo descentralizado.

Dadas estas argumentaciones, el citado autor concluye que no existe una competencia potencial establecida plenamente en la Constitución; sino, más bien, lo que en la Constitución ha sido establecido, es la facultad por parte de la Cámara para delegar a ciertos órganos de la misma y proporcionarles en representatividad su potestad legislativa. La Constitución no crea un nuevo tipo de Comisión, sino que autoriza a la Cámara, para que mediante su reglamento, altere el procedimiento legislativo ordinario.

Por otra parte en España, como se refirió en párrafos anteriores, se ha adoptado el procedimiento legislativo descentralizado, de una forma similar al italiano, con algunas diferencias que vale la pena resaltar. En España, a diferencia de lo acontecido en Italia no se desató polémica en torno a la naturaleza de la delegación.

Sin embargo, constitucionalmente la norma en cuestión fue regulada en un sitio que se consideró impropio para ella, toda vez que la sitúa en el título que regula las comisiones; mientras que en el reglamento ha sido colocada en el lugar correcto, que es en el capítulo del procedimiento legislativo.

Otra contradicción que se advierte del texto constitucional y el reglamento parlamentario es aquella que versa sobre el órgano a quien se ha conferido la capacidad para delegar la función legislativa. Así, la Norma fundamental Española, en su artículo 75.2 dice que son las cámaras las que pueden delegar en las comisiones permanentes la aprobación definitiva de los proyectos y proposiciones.

En tanto que el Reglamento Provisional del Congreso en su artículo 102.1 otorgaba la facultad de delegación a la Mesa Directiva. Con el cual la facultad del Pleno sería delegada a un mero órgano de la cámara.<sup>497</sup>

A decir de *Agustín Ruiz Robledo*, "el papel que ha jugado la delegación legislativa en las comisiones parlamentarias ha sido residual y coadyuvante al gran cambio organizativo que supone la representación por diversos partidos, dando origen a la configuración de los parlamentos, como parlamentos de grupos que originan según *García Pelayo* que el Pleno no sea el centro de la decisión y donde se genera la discusión sino el encuentro de la legitimación de las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios."<sup>498</sup>

Como ventaja, el procedimiento legislativo delegado es ágil, acorta el tiempo de elaboración de las leyes, sin que afecte la calidad de su contenido y sin impedir que los distintos partidos políticos expongan su punto de vista. Sin embargo, la crítica sobre el particular podría referirse a que el sistema de comisiones acentúa el carácter de los partidos como verdaderos representantes de la voluntad popular y difumina en la misma medida el carácter representativo, la independencia de criterio y la dignidad del parlamentario individualmente considerado.

Por lo tanto, son los mismos juristas españoles quienes consideran que el procedimiento descentralizado es útil en las Cortes Generales, y en la práctica se han dado cuenta que no se debe incrementar su empleo en lo futuro, y debe evitarse llegar al extremo de que en el procedimiento legislativo, solo participe un representante de cada grupo parlamentario a pesar de tantos votos, como escaños tuviese un partido. Por lo que podemos concluir que esta técnica legislativa debe de ser utilizada con moderación.<sup>499</sup>

---

<sup>497</sup> Por el contrario, el Reglamento Provisional del Senado, en su Art. 88 dispone, que es la Cámara, en principio, la que puede delegar. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, "*Estudios de derecho parlamentario*", Madrid, marzo de 1986, pp. 128 a 135.

<sup>498</sup> Op. cit. p. 130

<sup>499</sup> Centro de Estudios Constitucionales, "*Revista Española de Derecho Constitucional*". año 15, Núm. 43, España, enero-abril de 1995, pp. 102 y 103.

Estas referencias nos llevan a señalar que como aseveramos al principio del presente capítulo, la adopción de medidas de técnica legislativa que ya han sido probadas en países como España, Italia, Estados Unidos y la Gran Bretaña, son tan solo uno de los pasos que deben seguirse para el mejoramiento en la calidad de las leyes que dicta nuestro Congreso de la Unión.

Por lo cual, si bien es cierto, que se requieren cambios estructurales en los órganos del poder legislativo para su mejor funcionamiento, medidas como estas deben ir acompañadas por la profesionalización de los legisladores, así como cambiar constitucional y legalmente el perfil del legislador mexicano, quien debe servir a los fines del Estado, y fundamentalmente lograr a través de su trabajo legislativo el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de quienes habitamos la República Mexicana.

De esta manera, con fundamento en el análisis, de diversos temas elaborados en este estudio, hemos considerado oportuno presentar como aportaciones propias, las propuestas que analizaremos a continuación:

## **PROPUESTA**

Nuestro trabajo de investigación a través de las siguientes líneas, tiene como objetivo hacer una modesta aportación al Derecho Constitucional Mexicano, concretamente a las disposiciones contenidas en nuestra Carta Magna, en cuanto a los preceptos que como hemos analizado ampliamente en los capítulos que comprenden este análisis jurídico doctrinal, necesitan ser reformados, adicionados o modificados para cumplir su función reguladora, a través de directrices claras que permitan ser el fundamento aplicable a los diversos cuestionamientos que ahora se presentan en la correlación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Por ello, a continuación desarrollamos un ensayo, en el que se seguirá el orden que la Constitución establece numeralmente en su texto, de los artículos que deben ser analizados detalladamente, incluyendo nuestro punto de vista de cómo podría adaptarse su contenido a nuevas circunstancias, El fundamento de nuestra propuesta puede ser consultado ampliamente en los análisis vertidos en el desarrollo de este trabajo doctrinal, de esta manea proponemos lo siguiente:

### **Reformas al Poder Legislativo**

a) En cuanto al número de legisladores.

Iniciaremos con el estudio del artículo 52 Constitucional el cual establece la forma en que se integra la Cámara de Diputados, aquí se regulan las dos formas de elección de los legisladores a integrar este órgano legislativo.

En dicho artículo se señala que 300 diputados serán electos por el principio de mayoría relativa, esto es, mediante el sufragio directo, universal y secreto de la ciudadanía que por cuestiones de densidad poblacional es dividida en la pertenencia a distritos electorales, siendo estas demarcaciones creadas ex profeso para los procesos electorales.

Adicionalmente se regula la existencia de 200 diputados electos por el principio de representación proporcional electos mediante el sistema de listas regionales, íntimamente relacionado con el artículo 53 y 54 de la Constitución, en donde se establece cómo se integran las circunscripciones y la forma de distribuir los escaños, una vez que se ha obtenido la totalidad del recuento de los votos emitidos a cada partido político.

El número de legisladores que tenga cada partido político dependerá del porcentaje de votación, la mínima cantidad para poder obtener escaños es de 2% de la votación total.

Como analizamos ampliamente en nuestro trabajo, esta disposición constitucional tuvo como origen la falta de representación de ideologías distintas a las de filiación al Partido Revolucionario Institucional, mediante estos artículos se les brindó oportunidad de representación a los partidos de oposición, siendo estas disposiciones el fundamento de la llamada oposición garantizada.<sup>500</sup>

Sin embargo, los tiempos han cambiado, la ciudadanía, ha madurado políticamente y ahora puede estar segura de que su voto vale y es garantizado el respeto al sentido del mismo, por instituciones como el Instituto Federal Electoral.

Esta nueva situación, aunada a que está plenamente comprobado que la cantidad de legisladores no ha sido prioritario con la calidad del trabajo, y sí a la dificultad de consensos, es que nosotros consideramos necesario solamente limitar el acceso a las posiciones legislativas de la Cámara de Diputados mediante el sistema de representación proporcional, suprimiendo la última parte del artículo 52 Constitucional, y el segundo párrafo del artículo 53 y el 54 Constitucional, además del primer párrafo siguiente a la fracción III del artículo 55.

---

<sup>500</sup> Recordemos el análisis doctrinario, aquí contenido del Dr. Héctor Fix Zamudio y el nuestro sobre el trabajo de las minorías en el Congreso de la Unión.

En este mismo orden de ideas versaría la reforma que eliminaría la representación proporcional para acceder a un escaño en el Senado de la República.

Sobre el particular en nuestro trabajo hemos referido que compartimos la posición doctrinal que establece que esta vía de representación desvirtúa el fundamento federalista que da origen a la creación del Senado de la República, como la Cámara que representa al postulado del Pacto Federal, siendo la voz de los Estados en el Congreso de la Unión.

No existen argumentos sólidos sino es que prácticos para dar cabida a personajes renombrados de los partidos políticos para validar esta disposición jurídica, probado está que por vía plurinomial llegaron al poder los máximos jefes de los partidos políticos, quienes no buscaron ganar el voto del electorado, sino de una manera práctica jugaron el destino de los votos de su partido, no representando a ninguna demarcación estatal, sino al partido que los incluyó en su lista.<sup>501</sup>

La sobrerrepresentación tuvo como razón histórica también la necesidad de que un mayor número de seguidores del Partido en el poder por más de setenta años tuvieran trabajo, así en los años de la democracia dirigida, el Congreso jugó el papel de fuente laboral de los afiliados al PRI.

Estos argumentos podrían ser aplicables para sugerir la reforma que eliminará el último párrafo del artículo 56 Constitucional.

b) En cuanto a la especialización de los actores de las tareas legislativas.

En nuestra investigación de manera extensa hemos abordado el tema de la reelección legislativa, señalando sus orígenes, las causas, el alcance y la operación práctica de este principio, quedando ampliamente demostrado que no tiene razón de ser esta limitante y que por el contrario en estos

---

<sup>501</sup> Ejemplos claros son los líderes de los grupos parlamentarios de la actual Legislatura, Diego Fernández de Cevallos, Enrique Jackson, José Emilio Martínez, Joel Ortega, entre otros.

momentos de grandes descensos en la toma de decisiones del Congreso y en el atraso del trabajo legislativo es necesaria la experiencia.

Siendo esta última sólo lograda a través del trabajo permanente y dedicado de los legisladores, quienes para poder ser reelectos tendrían que canalizar sus esfuerzos en dos vías ampliamente definidas, la primera de trabajar de manera eficiente, cumplida y responsable en tareas legislativas propias del Congreso y la segunda, manteniendo cercanía y siendo eco de manera comprometida de los intereses de sus representados.

La clave para obtener la permanencia por un periodo más sería su propio desempeño, porque serían sus propios representados quienes a través de su voto les manifestarían su anuencia. Situación que no sería ilimitada, debe desde nuestro particular punto de vista, establecerse un parámetro y éste podría ser un periodo más para el caso de senadores, y hasta tres más para diputados, aclaramos que esta reelección sería posible siempre que se haya ganado a través de voto directo, y que se mantuvieran los lineamientos hasta ahora vigentes en la Constitución, para el tiempo de duración en el encargo. De aprobarse nuestra propuesta que posteriormente se desarrolla sobre la homologación de duración en los cargos, para conjuntar los procesos electorales, la reelección para los legisladores de ambas cámaras proponemos que fuera de hasta tres periodos más.

Por ello, nos parece correcto el texto que modificaría al artículo 59 contenido en la iniciativa presentada al pleno del Senado de la República el 10 de febrero del presente, sólo estableciendo nuestras propias consideraciones para introducirse de la siguiente manera:

*"Los Senadores y diputados al Congreso de la Unión, podrán ser electos de manera inmediata hasta por dos periodos adicionales consecutivos.*

*Cumplidos estos periodos, los legisladores propietarios o los suplentes que hubieran estado en ejercicio no podrán ser electos para el siguiente inmediato con el carácter de suplentes”.*

Con esta reforma se lograría superar un pendiente que mejoraría el trabajo legislativo y sería aplicable siempre y cuando se aceptara homologar a cuatro años todos los encargos, en caso de que esto no se aprobase, sería oportuno sumarse a la propuesta anteriormente referida del Senado de la República que dispone:

*“Los Senadores, podrán ser electos de manera inmediata hasta por un periodo adicional. Los diputados podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos.*

*Cumplidos estos periodos, los legisladores propietarios o los suplentes que hubieran estado en ejercicio no podrán ser electos para el siguiente inmediato con el carácter de suplentes.”*

Aunado a esta reforma y vinculado de manera directa y estrecha está el garantizar la permanencia de los asesores en materia legislativa a través de una reforma al Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Congreso de la Unión, estableciendo de manera clara la especialización de los órganos asesores.

Es necesario que quienes apoyan el trabajo de los legisladores, cuenten realmente con una formación de probada instrucción, capacidad y experiencia necesaria en la formulación y redacción de proyectos legislativos.

Probado está que a pesar de haberse instituido Centros de Estudio Especializados en la Cámara de Diputados y el Servicio Civil de Carrera, en ambas cámaras, estos no han logrado consolidarse y han sido transgredidas sus propias disposiciones, como se demostró en nuestro estudio al abordarse estos temas.

En estricta técnica jurídica y respeto a las normas jurídicas ya existen los medios que regulan la operación de estos órganos asesores y que garantizan la actuación de los profesionales en la materia. Sin embargo, fácticamente no hay aplicación y cumplimiento, ¿acaso será necesario incluirlo en la Carta Magna?, la prueba más grande de que la norma jurídica más confiable es aquella que se encuentra en la Constitución, es el número de reformas y la extensión de algunos artículos constitucionales en su texto, que casi semejarían a leyes o reglamentos, en lugar de seguir las posiciones de algunos documentos constitucionales que se caracterizan por ser enunciativos.

A lo cual nos rehusamos, porque si hemos sido capaces de evolucionar en nuestra cultura política como sociedad, debemos de avanzar también en la observancia del sistema jurídico, siendo los representantes del Poder Legislativo, unos de los mayores vinculados al crear las normas, de respetarlas. No debiendo anteponer argumentos políticos a los jurídicos, y cumplir con el acatamiento de las disposiciones del servicio civil de carrera del Poder Legislativo.

c) Extensión de los periodos ordinarios de sesiones.

Si bien es cierto, que el 2 de agosto de 2004, se reformó el artículo 65 de la Constitución para aumentar un mes más la duración del segundo periodo ordinario de sesiones y ahora inicia el 15 de febrero y concluye el 30 de abril, y el primer periodo inicia el 1° de septiembre y termina el 15 de diciembre, la duración de los mismos resulta insuficiente.

La agenda legislativa es muy amplia y comprobado está que en cada legislatura van agregándose temas que en su mayoría permanecen pendientes y se arrastran de un período a otro y lo mismo sucede con las legislaturas, sin que sean resueltos a pesar de que existen temas que son ya impostergables.

De nuestro estudio, en el cual hemos demostrado que una gran cantidad de parlamentos en el mundo, trabajan mucho más tiempo que el nuestro, es que proponemos que los periodos de

sesiones del Poder Legislativo, tengan la misma duración que los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La cual según lo regula su Ley Orgánica en el artículo 2° sesiona en dos periodos anuales, sólo truncados por dos breves periodos de vacaciones.

Debemos reformar el artículo 66 para establecer en el texto constitucional los periodos de sesiones más o menos con los trabajos judiciales de la Suprema Corte de Justicia

Así el artículo 66 Constitucional quedaría redactado de la siguiente manera:

*"Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de julio del mismo año."*

Regular de esta manera reduciría los espacios inactivos que aún cuando están funcionando según lo establece la ley, las comisiones legislativas y la comisión permanente, éstas no garantizan el cumplimiento cabal de las tareas y funciones legislativas

d) Tiempo de duración del encargo.

Comprobado está que el ejercicio democrático, a través de comicios electorales transparentes, ha necesitado de bastos mecanismos que han permitido su operación, además de costos exorbitantes, para una nación como la nuestra. Así los procesos electorales resultan una derrama excesiva del gasto de recursos humanos, materiales y económicos.

Además de amplios periodos previos y posteriores a una campaña electoral, si pensamos que nuestro país pasa en los mismos grandes tiempos y derrocha recursos que no sobran a las arcas nacionales, es necesario reconsiderar los periodos de duración de los encargos para homologarlos y de esta manera no vivir constantemente en etapas electorales.

Por ello, proponemos que el encargo de diputados y senadores sea por cuatro años para ambos, así se elegiría en un mismo proceso a ambos representantes populares. En posteriores líneas abordaremos este tema también en relación con el titular del Poder Ejecutivo

Por ello consideramos oportuno reformar los artículos 51 y 56 Constitucionales para quedar como sigue:

**Artículo 51.** *"La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada cuatro años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente."*

**Artículo 56.** *La Cámara de Senadores se integrará... La Cámara de Senadores de renovará en su totalidad cada cuatro años.*

e) Un aspecto muy importante a considerar la oportunidad de continuar con el proceso tradicional contenido en el artículo 72 Constitucional o dar un giro innovador a este sistema, dada la dificultad de lograr consensos con la integración tan compleja y el exceso de representación de las cámaras.

Nosotros sostenemos en nuestra investigación la utilidad e inmediatez de la aprobación de legislación ordinaria en el seno de las comisiones legislativas.

La forma de aprobar las leyes podría dividirse estableciéndose que las reformas a la constitución y todo lo relativo al presupuesto de ingresos, los egresos, los impuestos, la seguridad nacional y

pública, así como la procuración de justicia sean materias que únicamente puedan ser reformadas por el pleno de los órganos legislativos.

En un segundo ámbito, estarían todas aquellas leyes cuya jerarquía sea de ley reglamentaria, federal u ordinaria, en estos casos, las comisiones especializadas en la materia pudieran llevar a cabo la aprobación de iniciativa de reformas.

La figura adoptada podría ser la delegación de las Cámaras como lo señala la Constitución Española vigente en su artículo 75.2 que a la letra postula: "... son las cámaras las que pueden delegar en las comisiones permanentes los proyectos y proposiciones de ley."

-

Otro aspecto importante a considerar en este artículo 72 Constitucional, es el llamado veto, facultad del presidente para no publicar un proyecto de Ley o Decreto, es importante señalar que como se establece en este trabajo nuestra carta magna siempre se refiere a "observaciones" del poder ejecutivo; la palabra veto es una referencia doctrinal y de lenguaje común, adoptada para este caso en particular.

Sobre esta referencia constitucional, nuestra observación radica en dos aspectos importantes, el primero, sobre el ejercicio de esta facultad del ejecutivo y el segundo en la superación de este veto en las cámaras.

Así en primer supuesto se aprecia a manera de interpretación exegética de la norma que el veto, es una simple negativa de publicación del Ejecutivo de un proyecto de ley o decreto, por presentar lo que la Constitución refiere como "observaciones", de esta manera el Diccionario de la Real Academia de la Lengua describe que esta es una advertencia, indicación, anotación o comentario que se hace a un texto.

Por lo tanto, el ejercicio de esta facultad no es más que una forma de manifestar por parte del Poder Ejecutivo su desacuerdo, que puede ser en todo o en parte a una ley o decreto, expedida por el Legislativo. Situación que es superable si en reunión de pleno la Cámara de Origen mediante el sufragio, de una mayoría calificada de 2/3 partes del total de votos se pronuncia en algún sentido, pasando a la Cámara Legislativa.

El término para el envío de estas modificaciones es de diez días y en caso de no devolver el documento se tendrán por aprobadas.

Aquí surge otro planteamiento importante a considerar ¿qué pasa si no se devuelve, pasan los diez días y el Ejecutivo no publica o publica de manera diferente? En este sentido existe ya un planteamiento en relación a la publicidad del presupuesto del Distrito Federal por una conducta en este sentido por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Adicionalmente, el enunciado constitucional refiere siempre a un proyecto de ley o decreto, y vincula el trabajo legislativo de la Cámara de Origen y la Cámara revisora. Por tanto, se ha interpretado doctrinalmente que sólo pueden hacerse observaciones por el Ejecutivo a una ley, esto es a aquella disposición normativa fruto del quehacer de las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Esta interpretación está ahora resuelta por la Suprema Corte de Justicia, señalando que el Ejecutivo sí puede hacer observaciones en el caso de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, a pesar de ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la emisión de estas normas. Sin embargo, valdría la pena determinar de manera clara la procedencia de esta facultad del Poder Ejecutivo en la Constitución, por la cual nos pronunciamos y propondremos en líneas posteriores.

La consecuencia en cualquier caso de haberse ejercido el veto, es devolver a la Cámara como señalamos anteriormente para volver a analizar el contenido, el problema es ahora lograr el

consenso de los actores en el ámbito legislativo dada la pluralidad de la integración de esta Cámara, para obtener las dos terceras partes del total de sus miembros, debiendo para tal efecto, conseguir que 332 diputados se manifiesten en algún sentido, y ningún partido puede hacerlo por sí mismo.

En el caso de los senadores sucedería una situación similar. Además en la Constitución no se establece qué sucede si no se logra la votación requerida para superar el veto. Por ello, es más fácil exigir una mayoría simple de legisladores presentes a la mayoría absolutas de integrantes de las Cámaras.

De esta manera y de conformidad con lo establecido por legisladores extranjeros, valdría la pena, analizar la viabilidad de modificar el requerimiento de una mayoría absoluta contenida en este artículo 72 Constitucional.

Con fundamento en lo anterior podríamos reformar el texto constitucional del artículo 72 en su primera parte, esto es las consideraciones de las letras A, B y C, de la siguiente manera<sup>502</sup>:

“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto seguirá los siguientes trámites, en ambas Cámaras:

- I. Presentación de la iniciativa, ante el Pleno de cualquiera de las Cámaras.
- II. Turno a comisiones, en esta etapa las comisiones legislativas analizarán la iniciativa propuesta, estableciendo su viabilidad, y en caso de ser necesario podrían llamar a los Secretarios de Estado encargados de la materia, en el caso de ser una iniciativa proveniente del Poder Ejecutivo, o de especialistas sobre el tema dar su opinión particular.
- III. Dictamen de comisiones, el dictamen que emitan deberá ser suscrito por lo menos por las dos terceras partes de los legisladores integrantes de dichas comisiones.

---

<sup>502</sup> Para elaborar este texto tomamos como base la descripción normativa de la Constitución Política del Estado Soberano de Veracruz de la Llave.

- IV. Discusión del dictamen en el pleno,
- V. Votación nominal, y
- VI. Aprobación.

Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirán sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de los Debates, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

El pleno de cualquiera de las Cámaras podrá delegar a las comisiones permanentes el análisis, discusión y aprobación de las iniciativas de reformas a leyes ordinarias, federales y reglamentarias relacionadas con los temas atendidos por éstas, para lo cual es requerida una votación de dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en la que se otorgue esta facultad delegada.

- A) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- B) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen o en el caso de facultades exclusivas de cualquiera de las cámaras a la Cámara emisora, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus acciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.
- C) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. El cual deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, pasará otra vez a la Cámara emisora. Si por ésta fuese sancionado

por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y devolverá al Ejecutivo para su promulgación, quien en un término no mayor a diez días deberá publicarlo. En caso de no cumplir con dicho término el presidente de la mesa directiva de cualquiera de las cámaras ordenará la inmediata publicación.”

#### D) La omisión legislativa

Relacionado ampliamente con este señalamiento, tenemos que abordar un tema de muy reciente inclusión en los foros doctrinales y que día a día demuestra más la necesidad de ser incluido en nuestra Constitución Política, debido a que precisamente, el reclamo generalizado de la ciudadanía demandante al Congreso es la extensión ilimitada de tiempos para abordar, legislar y aprobar temas de gran interés y de vital trascendencia para la buena marcha y conducción del país, contenidos en la Constitución; nos referimos a la omisión Legislativa.

Por ello, al no contemplar el artículo 135 Constitucional un plazo para que las legislaturas de los Estados aprueben una reforma constitucional, la indeterminación permite que una reforma constitucional permanezca en estado suspensivo, por no haber inmediatez de resolución por parte de las Legislaturas Estatales.

Cabe aclarar que esta situación también puede ser originada por cuestiones de índole política debido a la integración pluripartidista de los Congresos Locales.

Para nosotros como lo hemos abordado en el presente estudio, esta figura de la omisión legislativa podría ir más allá del tema de reformas a la constitución e incluir la falta de legislación, o sea del cumplimiento de la función naturalmente legislativa del congreso.

Retomando las aportaciones del análisis de la metodología de derecho comparado nos adherimos a la regulación de la Constitución Venezolana, y de nuestro Estado Soberano de Veracruz de la Llave

sólo que modificamos el órgano encargado de hacer el extrañamiento por incumplimiento, y realizamos una correlación entre ambos para proponer la introducción en nuestra Constitución de la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, artículo 94 de la Constitución para: “declarar la inconstitucionalidad del Congreso de la Unión, de cualquiera de las Cámaras y de las legislaturas de los estados, cuando hayan dejado de dictar normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución, o las haya dictado en forma incompleta.

La resolución que dicte la Suprema Corte será publicada en el Diario Oficial de la Federación y surtirá sus efectos al día siguiente de su publicación. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda los dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión o de los correspondientes a las Legislaturas de los Estados, para que expidan la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atendiere la resolución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

- **Reformas Constitucionales con relación al Poder Ejecutivo.**

- a) Elección Presidencial.

Como describiéramos ampliamente en este análisis jurídico en relación con el Poder Ejecutivo, algunos de los temas pendientes por resolver son la anuencia o no de reformar la Ley Suprema de México, y volver al texto original de la Constitución de 1917, señalando la duración del periodo presidencial de cuatro años, a semejanza también de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Además de permitir la reelección del presidente sólo por un periodo más, lo cual permitiría a un presidente durar en su encargo ocho años. Si es que logra mantenerse en el encargo vía reelección, a través del ejercicio de sufragio directo universal y secreto.

Es hora de ascender un escalón más en el desarrollo político del país y dar oportunidad de premiar el desempeño del servidor público titular del Poder Ejecutivo, si es que demuestra un buen cumplimiento de su cometido, a través de la confirmación de su desempeño mediante la obtención de un segundo triunfo electoral.

De esta manera, podría modificarse el artículo 83 Constitucional para establecer "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre y durará en él cuatro años, pudiendo a través del voto ciudadano ser reelecto por un solo periodo consecutivo. El Ciudadano que haya ejercido este encargo, con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar este puesto."

La homologación del periodo presidencial y de las Cámaras a cuatro años traería como consecuencia elecciones conjuntas en una sola ocasión, con las ventajas que hemos referido anteriormente.

b) Fundamento y regulación de los Secretarios de Estado.

En relación a este tema, hemos señalado ampliamente que consideramos necesario vincular de manera directa a los actores de la Administración Pública de más alto nivel del país con la responsabilidad que implica el encargo.

De esta manera, podríamos concretar nuestra propuesta en los siguientes aspectos fundamentales:

- Introducción de la figura del Jefe del Gabinete
- Ratificación de los nombramientos de Secretarios de Estado por el Senado de la República y,
- Cumplimiento de los lineamientos del Servicio Civil Gubernamental.

Diversos doctrinarios como hemos referido anteriormente se han manifestado a favor de la introducción de la figura del Jefe de Gabinete, como colaborador y más aún responsable del ejercicio de la función de gobierno, a semejanza de los sistemas semipresidenciales como el Francés, o bien a manera de la República Argentina, para mermar un poco el cúmulo de responsabilidades del Ejecutivo por un lado, y por otro, establecer una mayor vinculación sobre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Para nosotros como hemos referido es muy necesario establecer un canal directo de vinculación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, un enlace que permita negociar, crear consensos y responder de manera directa sobre la actuación de todos los integrantes de la función gubernamental desde el máximo titular hasta cualquiera de sus secretarios del ramo.

Probados están los desaciertos en la materia y urgente es resolver el estancamiento que vive el Congreso de la Unión en el ejercicio de su función legislativa, a pesar de que están próximos los comicios electorales, seguro es que existirá una conformación plural del Congreso y que aún cuando volviéramos a escenarios de pertenencia del ejecutivo al partido mayoritario en las Cámaras, la pluralidad y la participación de los partidos de oposición es una realidad.

Las últimas experiencias han demostrado que la sociedad ya no elige a legisladores que puedan conformar mayorías absolutas, sino que ejerce el sufragio de manera selectiva y a través de éste, nivela la actuación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por ello, consideramos importante modificar para adicionar en el artículo 83 de la Constitución lo siguiente:

*"...El presidente de la República una vez iniciado su encargo, propondrá al Senado de la República una terna de personas para cumplir con el encargo de Jefe de Gabinete, la duración del encargo será por el mismo periodo que el Presidente.*

*Quien ejerza este encargo sólo podrá ser removido por la mayoría absoluta de los integrantes del Senado de la República, en los casos incumplimiento de sus responsabilidades y por encontrarse en los supuestos de las responsabilidades que para los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento Administrativo, establece esta Constitución.*

*El funcionario que ejerza este encargo no podrá ser reelecto."*

Adicionalmente a manera de la Constitución Argentina deben incorporarse las facultades del Jefe de Gabinete por ello, habría que establecerse: "Al Jefe de Gabinete, con responsabilidad política ante el Senado por incumplimiento le corresponde...

- 1. Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente de la República y, en acuerdo de los Secretarios de Estado resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia.*
- 2. Coordinar, preparar y convocar las reuniones de Secretarios de Estado, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente.*
- 3. Enviar al Congreso los proyectos de ley competencia de las ramas de cada Secretaría de Estado y del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo acuerdo de los Secretarios de Estado y la aprobación del Poder Ejecutivo.*

4. *Concurrir a las sesiones del Congreso, en el caso que sea requerido para tratar algún tema de importancia y participar en sus debates, pero no votar.*
5. *Elaborar los informes y acudir a dar explicaciones verbales o contestar los escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.*
6. *Refrendar los decretos en los cuales se ejerzan facultades delegadas por el Congreso a las comisiones legislativas.*

En el caso de la ratificación de los Secretarios de Estado debe reformarse la fracción II del artículo 76 Constitucional para establecer:

“Artículo 76. Son facultades exclusivas del senado:

- I. *Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;*
- II. *Ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado. En el caso de inicio de gobierno el Presidente deberá enviar al Senado de la República, el día 2 de septiembre su propuesta de gabinete, señalando por cada titular una terna en la cual se incluyan las aptitudes de cada aspirante a cualquier órgano de la Administración Pública Federal.*

También estará a su cargo ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga al Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga”;

c) Servicio Civil Gubernamental

*Relacionado con este tema es importante recalcar lo que ya hemos establecido en este estudio jurídico, en relación a nuestro pronunciamiento por la urgencia de dar cumplimiento a los lineamientos establecidos al Servicio Civil Gubernamental.*

*Con ello, se cerraría el círculo que permitiría establecer un control sobre quienes ejercen la titularidad de Secretarías de Estado, mediante la ratificación del Senado de la República quien vigilaría la aptitud de cada una de estas personas, sino también se tendría una estabilidad laboral y se fomentaría ampliamente la capacitación, debido a que los ascensos y permanencia en la rama burocrática, estarían basados en exámenes de oposición transparentes en donde se vincularían los conocimientos con las habilidades.*

*La presente administración encabezada por el Presidente Fox ha iniciado este proceso; sin embargo, no ha logrado consolidarse en todas las ramas del servicio público gubernamental.*

d) Temas relacionados con el Presupuesto

*Una vez analizado y habiendo presentado nuestra aportación en relación al cuestionamiento de la procedencia del veto presidencial en materia presupuestaria, nos resta abordar dos temas ampliamente cuestionados en relación al presupuesto.*

*El primero de ellos, versa sobre el tiempo que tiene la Cámara de Diputados para analizar, determinar y aprobar el mismo, sobre todo en los casos de inicio de administración por un nuevo Presidente de la República,<sup>503</sup> debido a que este caso, el ejecutivo deberá mandar al*

---

<sup>503</sup> Antes de la reciente reforma también se cuestionaba la fecha de envío de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, debido a que este envío estaba señalado para el 15 de noviembre, debiendo aprobarse antes del 31 de diciembre.

*legislativo a más tardar el 15 del mes de diciembre su propuesta, mediante sólo 15 días para su aprobación por el órgano legislativo.*

*Es importante señalar que el tiempo constitucionalmente previsto para la presentación de los proyectos de presupuesto es de gran importancia, porque de ahí depende que las comisiones de los congresos y parlamentos puedan ejercer un adecuado ejercicio de análisis y deliberación acerca del gasto público.*

*El periodo más corto de aprobación corresponde a la Constitución Mexicana cuando se produce el inicio de un nuevo gobierno. Se trata, en este caso, de una verdadera paradoja, porque precisamente a un gobierno que apenas se inicia, y con una Legislatura también de reciente instalación, se les limita considerablemente la posibilidad de adentrarse en el estudio detenido de los problemas presupuestarios. Esta situación es un vestigio de la etapa del partido dominante que caracterizó a México durante varias décadas, y que permitía que el arreglo presupuestario se formulara de manera informal entre las administraciones saliente y entrante, que correspondían al mismo partido político. Además de que se contaba con la anuencia mecánica de la Cámara de Diputados, lo que convertía la aprobación del presupuesto en un acto de convalidación automática. Las nuevas reglas de la política, más competitiva, con posibilidades de alternancia y de gobierno dividido, hacen que la temporalidad en cuanto a la presentación del proyecto de presupuesto deba ser revisada.*

*Por lo anteriormente señalado, nos pronunciamos por establecer en la Constitución que en el caso de inicio de administración del poder ejecutivo, se prorogue el monto del presupuesto del año anterior hasta el 30 de abril del año siguiente, con sus debidas actualizaciones mensuales tomando como base el índice nacional de precios al consumidor, debiendo presentar el Ejecutivo su proyecto el primero de febrero, fecha de inicio del segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso, debiendo aprobarse por la Cámara a más tardar el 30 de abril.*

El segundo planteamiento, que además se encuentra muy relacionado con el anterior, es el que nos refiere a qué solución establecer constitucionalmente si pasadas las fechas establecidas para la aprobación del mismo ésta no sucede.

Como antecedentes mediatos y que han mantenido al borde de caer en una inestabilidad financiera al país, tenemos como ya hemos analizado el desempeño de la LVII Legislatura y lo que va de la LIX, en donde la falta de consensos ha provocado que el último día y en ocasiones en sesiones prorrogadas se haya aprobado el presupuesto de nuestro país.

Esta situación no puede continuar presentándose, debido a que la tendencia del país es vivir la consolidación de la democracia participativa, lo cual provoca la falta de mayorías absolutas en las cámaras y con ello, la dificultad de llegar a acuerdos, sobre todo si se presenta que haya discrepancia entre el partido mayoritario y el partido al cual pertenece el Presidente de la República.

En este sentido, valdría la pena retomar lo establecido anteriormente y señalar que en caso de que no haya aprobación por la Cámara de Diputados en las fechas señaladas, se prorrogará el presupuesto anterior con su debida actualización mensual, de acuerdo al índice nacional de precios al consumidor.

Lo anterior nos llevaría a señalar en el texto del artículo 74 Constitucional lo siguiente:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

- V. *"Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.*

*El ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.*

*En caso de que para esta fecha no haya aprobación del mismo, deberá ejercerse el presupuesto vigente, actualizándose mensualmente según el índice nacional de precios al consumidor.*

*Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación el día primero de febrero del año siguiente, debiendo ser aprobado por la Cámara a más tardar el día 30 de abril.*

*Durante el lapso de tiempo que medie entre el inicio del encargo y la aprobación del presupuesto se aplicará lo establecido para el caso de no aprobación."*

Estas son algunas de nuestras consideraciones sobre temas que deberían abordarse para ser incluidos en nuestra Carta Magna y que representa ahora los grandes debates de diversos foros tanto legislativos, judiciales y doctrinarios aún pendientes de resolver, y a los que nosotros de manera sucinta trataremos de encauzar a través de reformas a nuestra Ley Suprema de la Unión.

El análisis vertido en estos capítulos es muy breve resumirlo en sólo unos cuantos temas; sin embargo, no quisimos terminar este trabajo de investigación sin plasmar nuestra posición propia sobre algunos temas en particular.

## CONCLUSIONES

**Primera.** Las Constituciones que han regido en nuestro país a partir de la independencia de la Colonia Española, han establecido el principio de división de poderes, el cual se ha mantenido vigente a través del tiempo; de esta manera, la Constitución de 1917 establece que el poder se divide en tres funciones distintas: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, en un marco de colaboración, pero a la vez ejerciendo cada uno de ellos sus atribuciones propias de manera autónoma.

**Segunda.** El principio de la división de poderes no debe interpretarse en el sentido de que se formen tres poderes soberanos, si no por el contrario, es mediante tres funciones en que se manifiesta el poder público, que es único e indivisible. La calificación del poder del Estado como legislativo, ejecutivo y judicial deriva del ámbito jurídico de los actos de autoridad en que se traduce. En este sentido, el poder legislativo se encarga de la creación de normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales; el poder ejecutivo es el aplicador de dichas normas de forma concreta, particular y personal, y el poder judicial se encargará de la solución de un conflicto de derecho mediante la aplicación de la norma jurídica al caso concreto. El principio de la separación de poderes entraña la imputación de la capacidad jurídica para la realización de los actos que le son propios a los distintos órganos del Estado, sin que su ejercicio se pueda reunir en uno solo.

**Tercera.** La separación de poderes en el Estado Mexicano no es tajante ni absoluta, ya que en el desempeño de cada una de dichas funciones no se confiere exclusividad a determinados órganos estatales, por lo que no se generan círculos competenciales cerrados, de tal suerte que ninguno de estos pueda únicamente ejercer uno solo de los tres poderes. La calificación que se hace de los órganos obedece a que sus respectivas funciones primordiales estriban en la elaboración de leyes, en aplicarlas a casos concretos sin que se dirima controversia alguna y en su aplicación concreta para solucionar conflictos. Por tanto, la llamada teoría de la división de poderes, debe entenderse como la separación de las funciones en que el poder público se traduce, y no de los órganos en que

cada uno se deposita, con el objeto de que no se concentren en uno solo las tres funciones del ejercicio del poder.

**Cuarta.** El creciente intervencionismo del Estado en la vida individual y social del hombre ocasionó la concentración del poder público en pocos órganos de Estado, contribuyendo al abuso del gobierno, limitando la libertad individual y social, disminuyendo la democracia y el bienestar social, en perjuicio de los gobernados; fruto de lo anterior fue la necesidad de crear y establecer en el contenido la Constitución, órganos con autonomía de actuación que no pertenezcan a la estructura de los depositarios clásicos del poder público en la distribución de ciertas funciones estatales, lo que permite evitar su concentración, obteniendo así una mayor especialización, agilización, control y transparencia de ciertas funciones. Tales entes públicos reciben por la doctrina, la denominación de Órganos Constitucionales Autónomos.

**Quinta.** México se ha caracterizado por una persistente tradición bicameral, aunque dicho sistema no en todos los tiempos se ha practicado de la misma forma; durante un buen tiempo osciló entre bicameralismo de notables y el bicameralismo democrático, hasta que este último logró imponerse definitivamente. Sólo por excepción el unicameralismo se llegó a implantar en algunos textos supremos del siglo XIX, como aconteció en los primeros textos constitucionales y en los años iniciales de la Constitución de 1857.

**Sexta.** La Carta Constitucional de 1824, es la primera Constitución que introdujo un poder legislativo dividido en dos cámaras, la de diputados y la de senadores, con la diferencia entre unos y otros, de que los primeros representaban al pueblo de manera absoluta, de forma directa como indirecta; mientras que los senadores sólo de manera indirecta, puesto que representaban únicamente a sus respectivas entidades federativas. Así pues, quedaba organizado el poder legislativo adecuado a una república federal.

**Séptima.** El principio de la división de poderes consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica una separación de órganos, más no de funciones; es pues, una división flexible y no rígida como la señalara Montesquieu. Por esta razón es que se hace necesario que las funciones de los poderes se consideren tanto desde el punto de vista del órgano que los emite, como de la naturaleza intrínseca del acto que se está desarrollando. El primer aspecto se le considera como formal, y al segundo, material.

**Octava.** La reforma al Poder Judicial del año de 1994 trajo como consecuencia que la función judicial haya asumido una creciente complejidad y su trabajo en la resolución de conflictos ocasionados por las desavenencias de los otros dos poderes sea uno de los servicios públicos esenciales del Estado Mexicano contemporáneo, en el cual han penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben combinarse en una función que puede calificarse de política, en el sentido de que el Poder Judicial ahora tiene participación de la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, labor que anteriormente se encontraba excluida para el máximo tribunal del país.

**Novena.** La controversia constitucional fue redefinida en la mencionada reforma convirtiéndose ahora por antonomasia en la acción por excelencia para ventilar conflictos (en esencia) políticos, pero por la vía jurisdiccional. Las querellas políticas toman forma de juicio y se ventilan como auténticos litigios entre partes. De este modo, el derecho se impone a la política, para encauzarla y mediante el mismo solucionar hechos generales por conflictos entre los otros dos poderes.

**Décima.** El producto más acabado y auténtico introducido por la reforma judicial de 1994 es la acción de inconstitucionalidad debido a que en nuestro régimen constitucional ni siquiera existía otra figura que hiciera las veces de lo que conocemos como la acción de inconstitucionalidad, sus antecedentes pueden encontrarse en los sistemas europeos y su objetivo es declarar la inconstitucionalidad de nuevas leyes.

**Décima Primera.** La importancia de la acción de inconstitucionalidad se manifiesta al permitir la neutralización de los efectos nocivos a que puede conducir el mayoriteo partidista que se efectúa en los órganos legislativos colegiados, al otorgarles a las minorías parlamentarias la acción para impugnar leyes ante la Suprema Corte. Lo anterior, ha permitido que ahora ni las minorías parlamentarias, ni los partidos políticos estén condenados a tolerar decisiones contradictorias a nuestro orden normativo por parte de los órganos legislativos.

**Décima Segunda.** El renovado artículo 105 Constitucional representa para el Poder Judicial el fundamento jurídico para ser el equilibrador de la balanza en el ejercicio del poder, en el sistema de pesos y contra pesos que debe imperar en un sistema de división del poder público como el nuestro. En atención a esta nueva jurisdicción a cargo de nuestro más alto tribunal es posible afirmar que el renovado artículo 105 constitucional ha establecido las bases para que la Suprema Corte de Justicia se convierta en un tribunal de plena constitucionalidad.

**Décima Tercera.** La Constitución puede ser vulnerada no sólo por acción, sino, también, por omisión; concretamente, en este último caso, cuando no se actúa a pesar de la expresa previsión constitucional dirigida a un hacer o no hacer, o cuando se legisla deficientemente, esto es, plasmando una reglamentación insuficiente o discriminatoria. El ejercicio del control sobre las omisiones inconstitucionales persigue recomponer el imperio de la ley fundamental, cuya supremacía es momentáneamente bloqueada por la agresión negativa del órgano omitente.

**Décima Cuarta.** Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece previsión alguna sobre la omisión legislativa por lo cual estimamos importante la habilitación de adecuadas vías procesales, para que quien sea afectado por omisiones constitucionales tenga un medio de acceso a la justicia, para poder perseguir la descalificación de la conducta omisiva y lesiva llevada a cabo por los órganos encargados del cumplimiento positivo del mandato constitucional. Situación que no implica que el cuerpo jurisdiccional reemplace al legislativo emitiendo decisiones de carácter genérico, sino para dar solución a un caso concreto en el que el órgano legislativo

omite actuar conforme al mandato constitucional, produciéndole a partir de tal desidia, un perjuicio acreditable en detrimento del peticionante, o lo hace de tal modo que produce una significativa discriminación normativa.

**Décima Quinta.** En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el órgano en quien se deposita el poder legislativo federal se denomina Congreso de la Unión, integrado por representantes que han sido electos directamente por el pueblo, y el cual se divide en dos cámaras: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, que dentro del principio de colaboración de poderes establecidos en la Carta Magna, realiza primordialmente las funciones de creación de la ley y control del Poder Ejecutivo.

**Décima Sexta.** La especialización del trabajo y el perfeccionamiento de las tareas diarias fue el fundamento de la teoría de representación de *Sieyès* quien justifica que los ciudadanos nombren representantes mucho más capaces que ellos, para conocer su interés e interpretar su voluntad. Debido a que la gran mayoría de los ciudadanos carece de la preparación necesaria para ocuparse de las leyes que deben gobernar a un país, de ahí la importancia de la división del trabajo. Lamentablemente estas ideas no fueron recogidas por el Constituyente de 1916-17, ni por el legislador ordinario, quienes no han podido (seguramente por razones políticas) reflejar tal doctrina en la Carta Magna y en las leyes que de ella emanan, específicamente en los artículos 55 y 58 de la misma.

**Décima Séptima.** Con fundamento en la normatividad establecida en el Reglamento para el Gobierno Interior actual del Congreso de la Unión, puede válidamente afirmarse que los diputados y senadores se caracterizan por su grupo dependencia, a grado tal que el papel del legislador individual se esfuma tanto en lo jurídico como en lo político, cayendo prácticamente en manos del grupo parlamentario como tal, la función del órgano legislativo no está basada en la representación en lo individual. De esta manera, los grupos parlamentarios surgen para facilitar el trabajo

legislativo, dada la dificultad de lograr consensos con tantos individuos en lo particular, agilizando con ello, la interlocución y el gobierno interior de estos órganos colegiados.

**Décima Octava.** Dada la pluralidad de la representación partidista en el Congreso de la Unión creemos que es el momento oportuno para replantear las formas de elección y optar sólo por el principio de representación directa. Los legisladores deben de ser electos por el sufragio directo, universal y secretos de sus electores, porque tal vez con ello, se responsabilizarían de los mismos, y cumplirían más con su trabajo hacia ellos, y abandonarían la costumbre de utilizar al Congreso como un mero trampolín para otros ámbitos de proyección política.

**Décima Novena.** La transición política vivida en épocas recientes ha permitido el reposicionamiento del Poder Legislativo, en la tarea que constitucionalmente tiene atribuida de ser el órgano conductor del proceso legislativo. A pesar de ello, las iniciativas continúan siendo en su mayoría propuestas, por el Poder Ejecutivo, el avance ahora consiste en que son discutidas y analizadas más ampliamente por el legislativo, y existe una tendencia al incremento de iniciativas presentadas por los propios legisladores, lo que nos permite señalar que se ha modificado la añeja práctica de una facultad legislativa monopolizada.

**Vigésima.** La cantidad de normas no implica calidad. Así, cada día se presenta con mayor frecuencia el fenómeno de la multiplicidad legislativa, enfocado principalmente en realizar el mayor número de reformas legislativas, sin tomar en consideración la calidad de las mismas.

**Vigésima Primera.** La carencia de conocimientos sobre materias como redacción, derecho, técnica legislativa, de los encargados de elaborar las leyes ha propiciado que hoy en día se hable de la crisis de la ley, a falta de calidad en su contenido. La verdad de todo, se esconde en el hecho de que una buena tarea legislativa no significa elaborar el mayor número de leyes en el menor tiempo posible; si bien es cierto, que el factor tiempo es importante, se debe ponderar y debe prevalecer el factor cualitativo de estas.

**Vigésima Segunda.** Es urgente la revisión de la regulación establecida en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y los Reglamentos de las respectivas cámaras sobre el trabajo de las comisiones legislativas, para revalorar su función y adecuarla a la necesidad de ser órganos plenos de trabajo legislativo, para la elaboración de iniciativas, dictámenes, evaluación y estudio de los temas a legislarse de acuerdo a su ámbito de competencias. Además de temas tan importantes como, la homologación de las comisiones, de los sistemas de votación y órganos administrativos internos de las dos Cámaras.

**Vigésima Tercera.** La institución presidencial mexicana concentra un amplio poder, gracias, por un lado, a las facultades que le otorga la Constitución de 1917, la cual tomó en cuenta dos factores a saber: la necesidad de evitar repetir el conflicto generado por la Constitución del 57, la cual al otorgar demasiadas facultades al congreso, maniataba al Poder Ejecutivo, y además de que para poder llevar adelante un proceso radical de reformas sociales, se requería de una institucionalidad fuerte, que no fuera limitada por los otros dos poderes para estar en la posibilidad de cumplir con el mandato que la propia Constitución le obligaba.

**Vigésima Cuarta.** El Presidente se encuentra jurídicamente sometido al control de los otros dos poderes. Si por algún tiempo, el control por el legislativo no se ejercía en el terreno de los hechos, era por la circunstancia de que los miembros de ambas Cámaras no cumplían con el deber que les impone la misma Constitución y no por deficiencias de la ley. Esta situación obedeció a diferentes factores inherentes a la estructura política del país y a diversos intereses personales, los cuales tuvieron su origen en la falta de vida democrática de nuestro país, que por fortuna se ha superado en los últimos años.

**Vigésima Quinta.** El concepto de presidencialismo es la acepción despectiva del sistema presidencial que en nuestro país implica un verdadero sistema integrado por diversas reglas de juego político o consuetudinarias; esto significa que no pueden estar escritas en ordenamiento legal alguno. Su aprendizaje, ciertamente difícil, no se adquiere de los libros, sino de la experiencia

activa de la política mexicana, lo que equivale a muchos años de práctica, porque jurídicamente el Presidente de la República, como cualquier otro funcionario se encuentra subordinado al imperio de la ley.

**Vigésima Sexta.** Bajo las actuales circunstancias políticas que vivimos en México, podemos señalar que las facultades del ejecutivo se han ido reduciendo, en atención al régimen federal, que pactaron los estados de la república constituir, y sobre la base del principio de una efectiva división de poderes, en el cual el legislativo y el poder judicial empiezan a ejercer un verdadero control sobre los actos del ejecutivo. De hecho, el pluripartidismo político dentro del congreso ha permitido que el legislativo deje de ser un órgano subordinado a la voluntad del presidente, quien ya no es el jefe del partido hegemónico que se mantuvo en el poder dos terceras partes del siglo.

**Vigésima Séptima.** Es necesario consolidar el Servicio Civil Gubernamental debido a que la neutralidad administrativa supone varias ventajas políticas: reduce la perspectiva patrimonialista de los cargos públicos; garantiza a los partidos que acceden al poder la capacidad de operar con cuerpos experimentados que ofrecen mínimos de resistencia a la implantación de decisiones políticas nuevas; y permite que el electorado tome sus decisiones sin el condicionamiento de que un cambio en la titularidad del gobierno puede tener implicaciones negativas en la continuidad y en la calidad de los servicios.

**Vigésima Octava.** El origen del Sistema Presidencial Mexicano, puede dividirse en dos planos: el primero fáctico, así este sistema tiene raíces propias, una cultura cuya evolución estuvo ligada a un líder, a un caudillo, a la figura de un hombre que gobierna, con diversas actividades y a cuyo centro la vida política, económica y social giraba alrededor de él, consolidando con ello una forma de gobierno presidencial, y otro jurídico, a través de las fuentes de derecho legislado que aportaron los fundamentos normativos para adoptar como sistema de gobierno el presidencial, la Constitución de los Estados Unidos de América del 1789 y la Constitución de Cádiz de 1812.

**Vigésima Novena.** Los principales factores que han contribuido al cambio vertiginoso del presidencialismo mexicano son: La corrupción del gobierno, así como el endeudamiento hacia el exterior que se acrecentó enormemente durante los sexenios de *Luis Echeverría Álvarez* y *José López Portillo*; las transformaciones profundas que ha tenido la sociedad mexicana; las crisis económicas de los últimos años; un factor psicológico muy importante que fue la ruptura del tabú de que no se debía criticar al presidente de la república; el fortalecimiento de los otros dos poderes; la influencia más intensa de los grupos de presión; el paso de un sistema de partido predominante a uno pluripartidista (tripartidista); las frecuentes y recurrentes manifestaciones de malestar popular; las reformas políticas promovidas desde la cúpula del poder, especialmente durante los último diez años y diversos factores internacionales.

**Trigésima.** De conformidad con el marco constitucional actual, las cámaras pueden citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, a los responsables de la administración pública paraestatal, y a las empresas con participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Un paso adelante para fortalecer las facultades de control político de las cámaras, podría darse si se les permitiera citar al Presidente de la República para rendir cuentas de algún asunto importante para los intereses de la nación.

**Trigésima Primera.** En presencia del Presidente en el Congreso para realizar lo anteriormente señalado, además de aumentar las facultades de control político del legislativo frente al ejecutivo, permitiría la creación de mayores espacios de diálogo entre las diversas fuerzas políticas nacionales, y fomentaría la tolerancia y respeto hacia las posiciones de otro. No es lo mismo tener al titular del ejecutivo una vez al año, para presentar un informe que contempla el artículo 69 de la Carta Magna, que tenerlo cinco o seis veces durante el mismo periodo de tiempo, en sesiones tal vez, menos solemnes pero más operativas y en las que verdaderamente haya diálogo. Una modificación en este sentido introduciría un cambio cualitativo de suma importancia en la vida política nacional.

**Trigésima Segunda.** Otra medida posible, y en el mismo sentido, sería facultar al Senado de la República para ratificar los nombramientos y la remoción de los secretarios de despacho sin necesidad de llevar a cabo el complejo procedimiento previsto en el Título IV Constitucional para el juicio político. Parecería un tanto exagerado pedir al Senado una mayoría semejante a la que se requiere para aprobar una reforma constitucional, para poder destituir no sólo a un Secretario de Estado, sino también a un director de empresa paraestatal, o de un fideicomiso público; artículo 110 Constitucional. Quizá sería más razonable que se exigiera una mayoría simple para llevar a cabo dicha destitución, o la correspondiente inhabilitación.

**Trigésima Tercera.** El cambio más importante en el funcionamiento de las comisiones permanentes, producido por el crecimiento de los partidos políticos de oposición ha sido la distribución de las presidencias de las comisiones entre los grupos parlamentarios de oposición. Esta práctica se introdujo por vez primera con la reforma a los procedimientos internos de la Cámara de Diputados al comenzar la LV Legislatura (1991-1994). Esta reforma significó un rompimiento con el sistema de gobierno interno que prevaleció desde la formación del PRI, según el cual, el partido hegemónico se reservaba para sus miembros todas las posiciones de influencia dentro de la cámara, incluyendo las presidencias y secretarías de comisiones.

**Trigésima Cuarta.** Existe en todos los países modernos una profesión de tan grande importancia, que requiere no solo de una verdadera vocación sino también de las posibilidades para su ejercicio, y ésta es la profesión parlamentaria. Aún cuando, no es conveniente llegar a la tecnocracia; sin duda, es necesaria la preparación adecuada de los parlamentarios, quienes para lograrlo, deben forzosamente contar con más tiempo para ello. Su duración no debe atender a designaciones arbitrarias, sino con apego a las reglas de la democracia; es decir, siempre deberán contar con el respaldo del pueblo para permanecer en tan alto cargo, ya que sin él, nos apartaríamos de la naturaleza misma de la representación popular que dio origen, sobre todo a la de diputados. Por ello, debe reformarse la Constitución para permitir la reelección legislativa lo cual haría posible la

profesionalización de los representantes populares, que les permitiría mayores condiciones de independencia para actuar.

**Trigésima Quinta.** Se requiere de la creación de órganos independientes de la voluntad popular que asesoren adecuadamente a los legisladores. O bien, podría crearse un nuevo órgano conformado por legisladores, propuestos por parlamentarios de su propio partido, con el afán de descentralizar la tarea de redacción y formulación de los proyectos desde su perspectiva técnica, sin que entre ellos se politice la cuestión, retomando la figura de la Comisión de Corrección y Estilo, pero asegurando que la misma funcione y asuma la tarea de analizar la estructura, contenido, redacción, semántica, sintaxis, entre otras, de las leyes que expida el Congreso de la Unión.

**Trigésima Sexta.** Es importante revalorar los principios del Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo, debido a que no se puede concebir la profesionalización de los servicios de apoyo, con la consideración de su personal como de confianza. Tan solo cabe mencionar que una de las características de los trabajadores de confianza es su inestabilidad en el empleo, y su sujeción precisamente a la confiabilidad señalada en el Artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo. El principio de profesionalización exige eliminar situaciones de inestabilidad laboral, es decir, inseguridad temporal en el trabajo que se desempeña. Esta premisa no permite, por ende, que los trabajadores o empleados del servicio civil de carrera se puedan profesionalizar y hacer que la institución logre el objetivo para la cual fue creada y sujetar la permanencia a cuestiones políticas, debido a que según sea la filiación de los legisladores son los perfiles del personal que requieren a su servicio, cuando la base del éxito de esta institución es que los profesionistas de los órganos asesores sean apartidistas y su permanencia este basada en su eficaz y eficiente desempeño, el cual siempre estará sujeto a evaluación.

**Trigésima Séptima.** Es importante admitir que la mejora en la técnica de elaboración de las leyes depende, además de su estudio serio y riguroso, de una voluntad política que vaya mas allá de la proclamación retórica de buenos deseos. Voluntad política que, para ser consciente del

alcance de su decisión, ha de tener presente la realización del principio de seguridad jurídica, que conlleva a determinar la necesidad de: menos leyes, mejor redactadas, con mandatos claros y susceptibles de ser llevadas a la práctica. Además, supone una limitación del poder; porque las normas ambiguas e incluso contradictorias, los preceptos inespecíficos y la confusión son el mejor caldo de cultivo de la discrecionalidad, y la presencia de la más pura y simple injusticia.

**Trigésima Octava.** Los acuerdos parlamentarios son una nueva forma de autorregulación interna de las Cámaras del Congreso de la Unión y tienen el propósito de establecer normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos. Constituyen pactos entre las fracciones partidistas de las cámaras que se someten a la aprobación del pleno. Pueden también ser los pronunciamientos políticos de los grupos o fracciones parlamentarias, y producen efectos de definición respecto de problemas o soluciones nacionales.

**Trigésima Novena.** Mientras más grande es un órgano deliberativo, más difícil es alcanzar soluciones, sobre todo, cuando una iniciativa se debe consensar entre distintos partidos políticos con clientelas y proyectos, que lejos de ser similares, en muchas ocasiones son incompatibles. La sobrerrepresentación de las fracciones parlamentarias de oposición, llevó a un importante debilitamiento de las comisiones en el campo de la elaboración de las leyes. La disciplina de partido constituyó, en su momento en un factor que propició la aprobación de dictámenes sin que se hiciera un discernimiento especializado, en el Poder Legislativo mexicano. Por ello, es necesario retomar instituciones de derecho extranjero, como la facultad legislativa delegada a las comisiones, para agilizar tiempos y dividir funciones.

**Cuadragésima.** La cultura política y la disciplina de los partidos son dos factores que influyen en el funcionamiento del sistema político en general. A partir de estos dos elementos es posible concluir que las facultades que la Ley Orgánica del Congreso de la Unión otorga a los coordinadores de los grupos parlamentarios, y el silencio de la ley en torno al estatuto de cada uno de ellos ocasionan, que a pesar de los avances en materia legislativa en la nueva Ley Orgánica, el ejercicio

de las facultades constitucionales que la representación popular otorga a cada diputado puede hacerse nulatorio por la voluntad de unas cuantas personas. Toda vez, que la autonomía de cada diputado federal puede ser mayor o menor dependiendo de la situación personal de cada individuo, y de su posición en el sistema político.

**Cuadragésima Primera.** Diversas situaciones políticas y los favoritismos partidistas, han traído como consecuencia que a pesar de estar establecidos jurídicamente de manera clara y precisa los aspectos relativos al funcionamiento de los Centros de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, la permanencia y la manera de realizar los nombramientos de los miembros de estos centros y su desvinculación partidista; no se hayan cumplido y su funcionamiento siga las inercias de la falta de consensos entre los legisladores, no permitiendo que cumplan su función de órganos especializados de apoyo al trabajo legislativo.

**Cuadragésima Segunda.** La operación de un gobierno dividido ha hecho necesario retomar los temas relacionados con postulados constitucionales que permanecieron sin utilizarse, debido a que el funcionamiento mediante consensos entre iguales no los hizo aplicables. De esta manera, aspectos tan importantes como el ejercicio de controles entre los poderes, prescritos en la Constitución como lo son: la facultad de veto, la aprobación anual del presupuesto, la presentación del informe presidencial, la comparecencia de secretarios de estado, la facultad de remoción de ciertos servidores públicos a cargo del ejecutivo, el número de integrantes de ambas cámaras, la reelección legislativa, el período de ejercicio de la función legislativa y la previsión en caso de falta o ausencia del Presidente de la República, permanecen cuestionados y siendo objeto de propuestas de reformas aún no concretadas, en algunos casos, y en otros, sujetos a controversias constitucionales planteadas por los órganos legislativos versus el ejecutivo.

**Cuadragésima Tercera.** Al no existir un interlocutor que permita establecer consensos entre el Ejecutivo y el Congreso debe considerarse la posibilidad de crear la figura de Jefe de Gabinete que sería nombrado por el Presidente y ratificado por el Senado. El jefe de gabinete sería el encargado

de asistir con regularidad, en nombre del Poder Ejecutivo, a las sesiones del Congreso para contestar preguntas e interpelaciones. Otros autores proponen, en la misma línea, la creación de una "Secretaría de Relaciones Interorgánicas", cuya función sería la de servir como enlace del Poder Ejecutivo con el Congreso de la Unión. El titular sería ratificado por ambas Cámaras, mismas que podrían también removerlo. Habría un subsecretario encargado de la relación con la Cámara de Diputados y otro para el Senado; cada Cámara ratificaría y eventualmente podría remover al subsecretario encargado de las relaciones con ella.

**Cuadragésima Cuarta.** Es necesario hacer una revisión al postulado Constitucional para cambiar el sistema de responsabilidades del Presidente de la República; debido a que en el vigente título cuarto de la Constitución se establece que, durante el tiempo de su encargo, el Presidente solamente puede ser juzgado por traición a la patria y delitos graves del orden común (artículo 108, párrafo segundo). Esta limitación es completamente absurda y no tiene ninguna justificación en un contexto democrático. Bajo la óptica del principio de igualdad ante la ley el Presidente podría estar protegido por el fuero constitucional, pero no gozar de inmunidad para cometer delitos. De hecho, podría incluso pensarse en algún mecanismo que permitiera no solamente poder enjuiciar al Presidente por conductas de carácter penal, sino también por cuestiones de responsabilidad política (por ejemplo, por negarse a publicar una ley).

**Cuadragésima Quinta.** Con una Cámara de Diputados en la que el partido del titular del Ejecutivo no tenga mayoría absoluta, el riesgo de que se termine el año fiscal sin tener aprobado el presupuesto del año siguiente siempre va a estar presente. La aprobación del presupuesto, sobra decirlo, es uno de los actos más importantes que pueden darse dentro de una democracia pluralista, incluso por encima de la propia agenda legislativa de los poderes Ejecutivo o Legislativo.

Por ello, debe reformarse el artículo 74 Constitucional pudiendo considerarse cualquiera de las siguientes posiciones: si para el 31 de diciembre la Cámara no se ha tomado una decisión sobre el tema, debe entenderse como aprobado el proyecto que hizo llegar el Ejecutivo. Otros, más sutiles,

consideran que llegados a ese punto sin aprobación por parte de los diputados, se entenderá prorrogado el presupuesto del año anterior. Una tercera posición sostiene que, en este último supuesto, además de prorrogar el presupuesto del año anterior, deberá hacerse un ajuste conforme al avance que haya tenido la inflación.

**Cuadragésima Sexta.** La dificultad de consensos, dada la pluralidad política que ha caracterizado recientemente al Congreso de la Unión, también puede ocasionar que no se reúnan las mayorías que exige la Constitución para tomar decisiones, en el caso del supuesto previsto en el texto del artículo 84 constitucional, el cual exige que para el nombramiento del Presidente Interino concurren a la sesión de las Cámaras cuando menos dos terceras partes del total de sus miembros y que para dicha elección se alcance una mayoría absoluta de votos, no exigiendo las mismas mayorías que para el caso del Presidente interino. Sobre el particular, pudiera darse el supuesto de que no se alcanzara ni siguiera la mayoría simple en las votaciones del Congreso, para sustituir aunque fuera momentáneamente, al Presidente. Por ello, podría establecerse que el Presidente de la Cámara de Diputados o el del Senado o incluso algún miembro del gabinete presidencial como el Secretario de Gobernación o el de Relaciones Exteriores, sustituyera al Presidente de la República en estos supuestos. Situación que ya ha sido prevista en textos Constitucionales vigentes con anterioridad.

**Cuadragésima Séptima.** En cuanto a las reglas electorales es necesario considerar la posibilidad de reducir la duración del mandato de los senadores de los seis años actuales a cuatro años y aumentar la de los diputados también a cuatro, en vez de los tres actuales; en este supuesto sería posible hacer coincidir la elección de los miembros de ambas Cámaras, al igual que al mandato presidencial para no estar sujetos a tantos procesos electorales, con los altos costos que implican y ponderar la necesidad de que el Senado se afiance como una Cámara de representación territorial, cualidad que no tiene conforme al actual sistema de elección de sus integrantes, disminuyendo también el número de diputados y establecer como única forma de acceder a los escaños de representación al sufragio directo universal y secreto.

**Cuadragésima Octava.** El sistema presidencial estadounidense es el ejemplo que mejor ilustra los elementos de pesos y contrapesos entre los tres poderes del Estado y sus interrelaciones en un país con sistema de gobierno presidencial. Además de ser el modelo que inspiró la instauración en nuestro país de un sistema de características muy similares. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en cada caso nacional se observarán variaciones determinadas por la historia, la cultura y el desarrollo político del país de que se trate.

**Cuadragésima Novena.** Una importante forma de control de gobierno en el congreso norteamericano, se lleva a cabo a través de las comisiones que ejercen vigilancia sobre la aplicación o la administración de las leyes. Si las informaciones proporcionadas por el Ejecutivo parecen insuficientes o requieren de una encuesta o de una investigación, se crea una comisión especial. De este modo, la organización y la práctica gubernamentales son revisadas. La simple perspectiva de una investigación ejerce influencia y hasta domina la práctica administrativa. Esto no impide que el gobierno no intente disimular sus errores, pero es difícil que lo logre durante mucho tiempo. Por regla general, frente a un Presidente y su administración, que disponen de medios de información y de documentación superiores y de numerosos expertos, el Congreso ha logrado modelar una burocracia más competente, ha impuesto cierta responsabilidad política y obtenido las informaciones que necesita. Además de que el Congreso influye a través de la prensa sobre la opinión pública.

**Quincuagésima.** Un ejemplo a seguir para lograr de la especialización del Congreso Mexicano es la tradición anglosajona (*legal drafting*) la cual, cuenta con muchos años de práctica en la redacción de proyectos de ley mediante fórmulas establecidas. Así en países como la Gran Bretaña la función legislativa se centraliza en un órgano dependiente del gobierno, denominado (*Parliamentary Counsel Office*) compuesto por personas especializadas en la redacción de textos legales, conocidos como *draftsmen*. Su génesis data del año 1869. Antes de lograr tal categoría los aspirantes cursan ocho años de *Juniority*, durante los cuales se preparan bajo la tutoría de un Senior, quien elabora

los proyectos tomando como base las instrucciones ministeriales que se concretan en un programa aprobado por el gobierno.

**Quincuagésima Primera.** Otro ejemplo importante de especializaciones en el ámbito de las comisiones legislativas se establece en la Constitución Española la cual postula un procedimiento legislativo que se ha denominado como "descentralizado" y que consiste en la autorización para que las Cámaras puedan delegar su competencia legislativa en las Comisiones Legislativas Permanentes para la aprobación de proyectos y proposiciones sin necesidad de que pasen por el Pleno. A estas se les denomina Comisiones de Competencia Legislativa Plena. No se trata de un nuevo tipo de comisiones; simplemente tienen diferente competencia.

**Quincuagésima Segunda.** Otro ejemplo que debería valorarse para ser establecido en México, es lo previsto en la Constitución Italiana, en la cual se diferencia entre la institución de la "cámara" y de la "comisión con competencia legislativa plena," estableciendo un procedimiento legislativo delegado ágil, que acorta el tiempo de elaboración de las leyes, sin que afecte la calidad de su contenido y sin impedir que los distintos partidos políticos expongan su punto de vista. Sin embargo, la crítica sobre el particular podría referirse a que el sistema de comisiones acentúa el carácter de los partidos como verdaderos representantes de la voluntad popular y difumina en la misma medida el carácter representativo, la independencia de criterio y la dignidad del parlamentario individualmente considerado.

## **BIBLIOGRAFÍA GENERAL**

AARNIO, Aulis, Derecho, Racionalidad y Comunicación Social. Ensayos sobre Filosofía del Derecho, Fontamara, México, 1991.

ABRIL, Ernesto, Las Limitaciones del Soberano, Fontamara, México, 1992.

AGUIAR DE LUQUE, Luis y BLANCO CANALES, Ricardo, Constitución Española 1978-1988, 3 Tomos, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

ALCANTARA SÁENZ, Manuel, Sistemas Políticos de América Latina, Volumen II, España, Tecnos, 1990.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Derecho Parlamentario, J.M. Bosch Editor, España, 2000.

ALVAREZ CONDE, Enrique, El Régimen Político Español, España, Tecnos, 1985.

ALVAREZ DEL CASTILLO, Bernardo, La Obligación del Legislador como Representante Popular, Tesis Profesional, Universidad Anáhuac, México, 1999.

AMERINGER, Charles D., Ed. Political Parties of the Americas, 1980s to 1990s, Canadá, Latin America and the West Indies, Westport, Connecticut, Greenwood, 1992.

ANDREA, Francisco de, et. al. La Democracia Política y El Sistema Electoral Mexicano, México, Porrúa, 1987.

ANSON, William, The Law and Custom of the Constitution, Oxford, 1907.

ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, La Reforma Federal del Estado, UNAM, México, 1996.

ARTEAGA NAVA, Elisur y otra, Diccionarios Jurídicos Temáticos; Derecho Constitucional, Editorial Harla, Volumen II, México, 1999.

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 1998.

AXELROD, Robert, Conflict of Interest. A theory of Divergent Goals with Applications to Politics, Markham, Chicago, 1970.

BAGEHOT, Walter, La Constitution Anglaise, Germex Bailliére Editeur, París, 1869.

BAGEHOT, Walter, The English Constitution, Oxford University Press, Londres, 1963, traducción de Posada, Adolfo, La Constitución Inglesa, La España Moderna, Madrid.

BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, Teoría de la Democracia, Editorial JUS, México, 1976.

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Teoría del Derecho Parlamentario, México, Oxford University Press, 1999.

BERLIN VALENZUELA, Francisco (Coordinador), et. al. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, 2ª Edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

BERLIN VALENZUELA, Francisco, Derecho Parlamentario, FCE, México, 2000.

BIDEGAIN, Carlos María, El Congreso de los Estados Unidos de América, Derecho y Prácticas Legislativas, De Palma, Argentina, 1971.

BISCARETI DI RUFFIA, Paolo, Derecho Constitucional, 3ª Edición, Tecnos, España, 1987.

BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, Diccionario de Política, Siglo XXI, 5ª Edición, México, 1998.

BOBBIO, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad (Por una Teoría General de la Política), Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

BORDEAU, George, Tratado de Ciencia Política, Volumen 1, Sociedad Política de Derecho, Introducción de Enrique Serna Elizondo, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, México, 1982.

BOVERO, Michelangelo, Democracia y Representación, Instituto de Investigaciones Legislativas, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1989.

BROWN, R.E., *The American Presidency*, Princenton University, Princenton, 1956.

BRUNO, Fernanda. *Le commissioni permanenti in sede politica*. Milano, Giuffrè, 1972.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Breve Estudio sobre el Poder Legislativo*, México, Porrúa, 1966.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª Edición, Porrúa, México, 1999, 671.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 6ª Edición, Porrúa, México, 2000.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, 6ª Edición, Editorial OMEBA, Argentina, 1968.

CAMERA de Deputati, *II Nuovo Regolamento, Illustrado con I Lavori Preparativi*, Roma, Segreteria Generale, 1971.

CAMERA dei Deputati, *Circolari e Disposizioni Interpretative del Regolamento della Camera*, 1948-1958, Roma, Segreteria Generale, 1979.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *De las iniciativas*, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, México, 1990.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El Dictamen Legislativo*, Cámara de Diputados y Porrúa, coedición, México, 1998.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El legislador Federal*. *Prontuario Jurídico*, Ed., del autor, México, 1989.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Lógica Parlamentaria, Propuesta para una Teoría*, Cámara de Diputados, México, 1996.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *El Fin de las Certezas Autoritarias*, UNAM, México, 2001.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *La Constitución Pendiente*, UNAM, México, 2004.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, Reforma del Estado y Cambio Constitucional en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, Reformas al Poder Legislativo Mexicano, México, Universidad Panamericana, 2002.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., GARCÍA CAMPOS, Alan, NIETO CASTILLO, Santiago, Estudios Jurídicos en Torno a la Institución Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., Transición Política y Reforma Constitucional en México, UNAM, México, 1996.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., Una Constitución para la Democracia, Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, La Interpretación Judicial Constitucional, UNAM coedición CNDH, México, 1996.

CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, 4ª Edición, UNAM, Porrúa y México, 1994.

CASÁR, María Amparo, Los Sistemas de Comisiones en los Reglamentos Parlamentarios de América Latina, Documento de Trabajo, CIDE, México, 1998.

CASTALDI, Paolo, La Fase Preliminar del Procedimiento Legislativo, I'assegnazione dei progetti di legge alle commissioni. In IL Parlamento della Repubblica Organi, Procedure, Apparati, Camera dei Deputati, Roma, Segreteria Generale, 1987.

CASTELLS, Alberto, Ensayo Histórico sobre el Leadership Presidencial Argentino, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, U.B.A., 1989.

CAZORLA PRIETO, Luis María, El Congreso de los Diputados. Su Significación Actual, Editorial Aranzandi, España, 1999.

CLAPP, Charles C., *The Congressman. He works as he sees it*, the Brookings Institution, Estados Unidos, 1964.

COLLIARD, Jean-Claude, *Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981.

CORDOVA, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana. Formación del Nuevo Régimen*, México, ERA, 1973.

CORONA FERRERO, Jesús María, Coordinador, Paul Vall, Francesc, Coordinador, Tudela Aranda, José, Coordinador, *La Técnica Legislativa a Debate*, coordinado por Jesús Ma. Corona Ferrero, Francesc Paull Vall y José Tudela Aranda, Madrid, España, Editorial Tecno, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1994.

COTTA, Mauricio, *Parlamento*, en *Diccionario de Política*, dirigido por Norberto Bobbio y Incola Matteucci, Siglo XXI, México, 1982.

D'ONOFRIO, Francesco, *Committees in the Italian Parliament*. In *Committees in Legislatures*, Ed. John D. Lees and Malcolm Shaw, Oxford, Martin Roberttson, 1979.

DA SILVA, José Alfonso, *El proceso Legislativo como objeto de Derecho Parlamentario*, en *Derecho Parlamentario Latinoamericano*, Porrúa, México, 1987.

DELLA SALA, Vincent. *Governing by Decree. The Use of Decree Legislation in the Italian Parliament*. In *Italian Politics-A Review. Volumen II*, Ed. Robert Leonardi and Raffaella Nanetti, London, Frances Pinter, 1988.

DERECHO PARLAMENTARIO, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

DI PALMA, Giuseppe, and COTTA, Maurizio, *Cadres, Peones and Entrepreneurs: Professional Identities in a Divided Parliament*. In *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*, Ed. Ezra Suleiman, New York, Holmes and Meier, 1986.

DI PALMA, Giuseppe, *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament*. Berkeley, University of California, Press, 1977.

DIÁZ, Elías, *La Transición a la Democracia*, España, Eudeba, 1987.

DUVENGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988.

ENTRENA DURÁN, Francisco, *México del Caudillismo al Populismo Estructural*, Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilla, España, 1999.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, *Presidencialismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, México, 1996.

ESQUIVEL, Javier, *Racionalidad Jurídica, Moral y Política*, Fontamara, México, 1990.

ETICA CONTRA POLÍTICA, Fontamara, México, 1993.

FAULK, Martha, Mehler, Irving M., coautor, *the Elements of Legal Writing*, por Martha Faulk and Irving M. Mehler, New York, Estados Unidos, Publishing Company, 1994.

FAYA VIESCA, Jacinto, *Leyes Federales y Congreso de la Unión*, Porrúa, México, 1991.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Prólogo de Jorge Carpizo, México, Porrúa, 2004.

FERNÁNDEZ SANTILLAN, José, *Filosofía de la Democracia*, Fontamara, México, 1992.

FERREYRA, Raúl Gustavo, Zaffaroni, *La Constitución vulnerable, Crisis Argentina y Tensión Interpretativa*, Prólogo de Eugenio Raúl Zaffaroni, Buenos Aires, Argentina, Hammurabi Editor, 2005.

FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Comparado*, Porrúa, México, 2001.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la Defensa de la Constitución*, UNAM, México, 1998.

FIX ZAMUDIO, Héctor, La función actual de Poder Legislativo, en varios autores, El Poder Legislativo en la Actualidad, México, Cámara de Diputados, UNAM, 1994.

FRAGA IRIBARNE, Manuel, El Parlamento Británico. Desde la Parliament act de 1911, Instituto de Estudios Políticos, España, 1960.

FRAGA IRIBARNE, Manuel, El reglamento de las Cortes Españolas, SIPS, España, 1959.

FRENNO, Richard, Congressmen in Committees, Boston Little, Brown, 1973.

GAGNON, Alain, Adrew Brian Tanguay, Eds. Canadian Parties in Transition, Discourse, Organization, and Representation, Scarborough, Prentice-Hall Canadá, 1996.

GANGARELLA, Roberto, Crisis de la Representación Política, Fontamara, México, 1990.

GARCIA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México, 1941.

GARCIA MÁYNEZ, Eduardo, Una discusión sobre el Concepto Jurídico de la Libertad, Cía. General Editora, México, 1941.

GARCIA PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto, El Concepto de Estabilidad de los Sistemas Políticos, Fontamara, México, 1992.

GILMOUR, David, La transformación de España, España, Plaza y Janés 1986.

GÓMEZ CANHOTILLO, J.J., Direito Constitucional e Teoria da Constitucao, 3ª Edición, Coimba, Almeida, 1999.

GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, UNAM, México, 1983.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo (Coordinador), Las Elecciones en México, México, Siglo XXI, 1985.

GONZÁLEZ LUNA, Christlieb Ibarrola, et. al., La Democracia en México, JUS, México, 1962.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Los Diputados de la Nación, Presentación por Jorge Carpizo y María de los Ángeles Moreno, LV Legislatura, Cámara de Diputados, Secretaría de Gobernación, 1994.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, Teoría política, Porrúa, México, 1972.

GONZÁLEZ, Ma. del Refugio y otro, Transiciones y Diseños Institucionales, 1ª Reimpresión de la 1ª Edición, UNAM, México, 2000.

GRUPO DE ESTUDIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA, GRETEL, La Forma de las Leyes; 10 Estudios de Técnica Legislativa, Barcelona, España, Bosch, Casa Editorial, 1986.

GRUPOS PARLAMENTARIOS, Diccionario Universal de Términos parlamentarios, México, Cámara de Diputados, 1997.

HARO, Ricardo, Constitución, Poder y Control, UNAM, México, 2002.

HERNÁNDEZ, Octavio, et. al, Derechos del Pueblo Mexicano, en México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados, México, 1967.

HERRERA Y LASSO, Manuel, Estudios Constitucionales, Editorial JUS, México, 1964.

HIDALGA, Luis de la, El Equilibrio del Poder en México, 3ª Edición, UNAM, México, 1986.

HÖFFE, Offred, Estudios sobre Teoría del Derecho y otros Ensayos, Fontamara, México, 1992.

HOHFELD, W.N., Conceptos Jurídicos Fundamentales, Fontamara, México, 1992.

HUERTA OCHOA, Carla, Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político, UNAM, México, 1998.

INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARIAS, Diccionario Universal de Términos parlamentarios, México, Cámara de Diputados, 1997.

JENNINGS, W. Ivor, The British Constitution, Cambridge, 1968.

JIMENEZ DE PARGA, M., Los Regímenes Contemporáneos, Tecnos, Madrid, 1987.

KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, 1998.

KLUG, Ulrich, Problemas de la Filosofía y de la Pragmática del Derecho, Fontamara, México, 1993.

LANZ DURET, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen. 3ª Edición, México, José Porrúa e Hijos, 1936.

LANZ DURET, Miguel., Noriega, Alfonso, Prólogo Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen, Prólogo de Alfonso Noriega, 5ª Edición, Revisada y anotada en 1959 con arreglo a la Legislación Vigente por el Licenciado Roberto Castrovido Gil, México, Norgis Editores 1959.

LASKI, H.H., Parliamentary Government in England. A commentary, Wesport-Greenwood, Londres, 1973.

LASKI, H.H., Warschaver, El Sistema Presidencial Norteamericano, Traducción de Eduardo Warschaver, 12 Buenos Aires, Argentina, Ediciones Siglo Veinte 1948.

LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE EN ANGLATERRE, PUF, París, 1950.

LECCIONES DE FILOSOFÍA DEL DERECHO, JUS, México, 1954.

LEGISLADORES DE LA REPUBLICA, edición conmemorativa, Cámara de Diputados, México, 1986.

LEONARDI, Robert, Raffaella Nanetti, and Gianfranco Pasquino, Institutionalization of Parliament and Parliamentarization of Parties in Italy Legislative Studies Quarterly, USA, 1978.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, introducción y antecedentes, México, 1994.

LOAEZA, Soledad y Rafael Segovia, La Vida Política Mexicana en la Crisis, México, El Colegio de México, 1987.

LOPEZ MORENO, Javier, La Reforma Política en México, México, Centro de Documentación Política, A.C., 1979.

LOPEZ VILLAFÑE, Víctor, La Formación del Sistema Político Mexicano, México, Siglo XXI, 1986.

LUJAMBIO, Alonso, Ed. Poder Legislativo, Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996, 188

LUJAMBIO, Alonso, El Gobierno de la Cámara de Diputados, El Caso Mexicano en Perspectiva Histórica y Comparada, Instituto de Estudios Legislativos, LIII Legislatura del Estado de México, México, 1999.

LUJAMBIO, Alonso, Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México, UNAM, México, 1995.

LUJAMBIO, Alonso, Mesa Directiva y Comisión de Gobierno, una Anomalía Parlamentaria Mexicana, Documento de Trabajo, CIDE, México, 1998.

MACILWAIN, CM. The American Revolution. A Constitutional Interpretation, Vision, New York, 1923.

MADISON, James, Alexander Hamilton y John Jay, El Federalista, Traducción de Gustavo Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1957 .

MADRAZO, Jorge, et al, El Sistema Presidencial Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988.

MADRID HURTADO, Miguel de la, El Ejercicio de las Facultades Presidenciales, Porrúa y UNAM, México, 1998.

MAINWARING Scott and Schully Timothy R., Bulding Democratic Institutions, Party Systems in Latin America, Stanford University Press, United States, 1995.

MANUAL DE TEMAS LEGISLATIVOS, Ed. del autor, México, 1984.

MANUALES ELEMENTALES DE TÉCNICA Y PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS, Cámara de Diputados, México, 1990.

MANZELLA, Andrea, El parlamento, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987.

MARAVALL, José María y Julián Santamaría, El cambio político en España y las Perspectivas de la Democracia, en Transiciones desde un Gobierno autoritario, Tomo I, Argentina, Paidós, 1989.

MARIAS, Julián, España inteligible. Razón Histórica de las Españas, España, Alianza Universidad, 1985.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus Reformas y Adiciones, Porrúa, México, 2003.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., Evolución Constitucional Mexicana, Porrúa, México, 2002.

MARRIOT, J.A., English Political Institutions. An Introductory Study, Oxford, 1948.

MARRISON, Herbert, Government and Parliament, Oxford University Press, Londres, 1954.

MARTÍN REIG, María Sol, El Sistema Estadounidense de Elección Presidencial, Análisis Histórico-Crítico y Propuestas de Reforma Constitucional, México, Editorial Themis, 1993.

MARTÍNEZ BAEZ, Antonio, Obras Político-Constitucionales, UNAM, México, 1994.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Diccionario de Derecho Administrativo, Editorial Harla, México, 1999.

MARTINEZ, Luis, et al., El Reacomodo del Poder, México, Diana, 1991.

MATHIOT, A., Le Régime Politique Britannique, París, 1955.

MÉXICO a través de sus Constituciones, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1985.

MÉXICO, Legislación, Acuerdo Parlamentario relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.

MÉXICO, Legislación, Acuerdo Parlamentario relativo a las Sesiones, Integración del Orden del día, de los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, 1997.

MÉXICO, Legislación, Ley Orgánica del Congreso de la Unión, 1999.

MÉXICO, Legislación, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión.

MÉXICO, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, El sistema Presidencial Mexicano. Algunas reflexiones, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales.

MICHEL NARVÁEZ, Jesús, Reelección Legislativa, México, Editorial Nivi, 1995.

MIRÓN LINCE, Rosa María, Coordinador, BÉJAR ALGARI, Luisa, Coordinador, El Congreso Mexicano después de la Alternancia, México, Senado de la República, LVIII Legislatura. 2005.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, IGLESIAS, José María y la Justicia Electoral, UNAM, México, 1994.

MORA DONATO, Cecilia, Estructura Orgánica y Funcional del Poder Legislativo mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

MORA DONATO, Cecilia, Judith, Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político, UNAM-Cámara de Diputados, México, 1998.

MORA DONATO, Cecilia, Principales Procedimientos Parlamentarios, México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2000,

MORENO COLLADO, Jorge, El Proceso y la Práctica Legislativos, Política y Proceso Legislativos, Senado de la República y Miguel Ángel Porrúa, coedición, México, 1985.

MORENO COLLADO, Jorge, Política y Procesos Legislativos, Miguel Ángel Porrúa, México, 1985.

MORENO GONZALEZ, Jorge y SÁNCHEZ BARRAGÁN, José Luis, Manual de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

MUÑOZ CASILLAS, Juan, CAMBO, Francisco, Prólogo, Los Sistemas Presidenciales; su Necesidad, la Compatibilidad de la Democracia y la Monarquía, el Ante-proyecto de la Asamblea, la Creación de la Democracia en España, Prólogo de Francisco Cambo, Madrid, España, Imprenta de Galo Sáez, 1929.

MUÑOZ LEDO, Porfirio, La Sociedad Frente al Poder. Debates Parlamentarios, 1989-1991, México, Editorial Diana, 1993.

NACIF, Benito, El Sistema de Comisiones Permanentes en la Cámara de Diputados de México, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

NACIF, Benito, La No Reección Consecutiva y la Perspectiva del Partido Hegemónico en la Cámara de Diputados de México, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997.

NACIF, Benito, The mexican chamber of deputies, The political significance of non-consecutive re-election, Tesis doctoral, Oxford, 1996.

NORTON, Philip, Introduction Parliament in Perspective. In Parliament in the 1980s. Ed. Philip Norton, Oxford, 1985.

OJEDA BOHORQUEZ, Ricardo, El Amparo contra Normas con Efectos Generales, Porrúa, México, 2001.

OLIVE CRONA, Karl, Lenguaje Jurídico y Realidad, Fontamara, México, 1995.

OROZCO HENRIQUEZ, Jesús J., El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior, UNAM, México, 1991.

OVERBY, Marvin L. Partidos y Partidismo en Estados Unidos y Canadá en Castro Rea, Julián, Robert J. Jackson y Gregory S. Mahler, Coordinadores, Los Sistemas Políticos de América del Norte en los noventa. Desafíos y Convergencias. México, CISAN-UNAM, 1999.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, El Congreso de la Unión; Integración y Regulación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, El Congreso General Mexicano, Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento actual, México, Editorial Porrúa, 2003.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, El control del gobierno, Función del Poder Legislativo, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, Transiciones y Diseños Institucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México, 2000.

PÉREZ Germán y MARTÍNEZ, Antonio, Compiladores, La Cámara de Diputados en México; Una Perspectiva desde la Experiencia Internacional, LVII Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 2000.

PÉREZ Germán y MARTÍNEZ, Antonio, Compiladores, La Cámara de Diputados en México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 2000.

PERFIL IDEOLÓGICO DEL SIGLO XX EN ITALIA, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, Ensayos Filosófico-Jurídicos y Políticos, JUS, México, 1977.

PREDIERI, Alberto y Eduardo García de Enterría, La Constitución Española de 1978, España, Editorial Civitas, 1980.

PRESTON, Paul, El Triunfo de la Democracia en España, 1969-1982, España, Plaza y Janés, 1986.

PRZEWORSKI Adam, Democracia y Representación, Revista Metapolítica, Volumen 3, Núm. 10, Venezuela, 1997.

QUIROGA LAVIE, Humberto, MARTÍNEZ BAEZ, Antonio, Coautor, MALDONADO PEREDA, Juan, y otros, Derecho Parlamentario Iberoamericano, México, Editorial Porrúa, 1987.

RABASA O. Emilio, Ochenta años de Vida Constitucional en México, Cámara de Diputados, México, 1998.

RABASA O. Emilio, La Constitución y la Dictadura, Porrúa, México, 1990.

RAE,W. Douglas, The Political Consequences of Electoral Laws, Yale University Press, Nueva Haven, 1967.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Cámara de Diputados, México, 1994.

REYES HEROLES, Jesús, El Liberalismo Mexicano, 3 Tomos, México, FCE, 1988.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, La Reforma Política y Los Partidos en México, México, Siglo XXI, 1991.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, La Reforma al Poder Legislativo en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

RODRÍGUEZ Ramón, Derecho Constitucional, UNAM, México, 1978.

RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial y GARZA GRIMALDO, José Gilberto, Estudios Constitucionales y Parlamentarios, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Nori, México, 1999.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Tomo I, 20ª Edición, Porrúa, México, 1984.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, Teoría General del Estado, México, 1968, S/D.

ROSG ALF, El Concepto de Validez y otros, Ensayos, Fontamara, México, 1991.

ROSSELL, Mauricio, Congreso y Gobernabilidad en México; Una perspectiva desde la Experiencia Internacional, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, Cuestiones de Derecho Político, UNAM, México, 1992.

RUIZ MASSIEU, José Francisco y Diego Valadés, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983.

RUIZ, Miguel Alfonso, Política, Historia y Derecho en BOBBIO, Norberto, Fontamara, México, 1991.

SABINE H., George, Historia de la Teoría Política, Traducción de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, México, S/F

SAENZ ARROYO, José, et al., La Renovación Nacional a Través del Derecho, Porrúa, México, 1988.

SAINZ MORENO, Fernando, Coordinador, SILVA OCHOA, Juan Carlos da, Coordinador, La Calidad de las Leyes por Fernando Sáinz Moreno y Juan Carlos da Silva Ochoa, Vitoria-Gasteiz, Eusko Legebiltzarra, Parlamento Vasco, 1989.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J., Las Minorías en la Estructura Parlamentaria, Centro de Estudios Constituciones, Madrid, 1995.

SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando, Derecho Parlamentario Español, Editorial Nacional, Madrid, 1984.

SARTORI, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, Tribunal Federal Electoral-IFE, México, 1993.

SARTORI, Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

SARTORI, Giovanni, Reingeniería Constitucional, FCE, México, 1999.

SAYEG HELU, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, México, FCE, 1991.

SAYEG HELÚ, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, SNE-Editores Unidos Mexicanos, México, 1993.

SCHÜTT-WETSCHKY, Eberhard, ¿Contamos con una adecuada teoría sobre el parlamentarismo?, Contribuciones, Núm. 1/ Konrad Adenauer Stiftung, A.C., Buenos Aires, 1995.

SEMPÉ MINVIELLÉ, Carlos, La Técnica Legislativa, Porrúa, México, 2000.

SEPÚLVEDA IGUÍÑIZ, Ricardo, Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano, Themis, México, 1999.

SERNA DE LA GARZA, José María, Derecho Parlamentario, México, McGraw-Hill, 1997.

SERRA ROJAS, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, Mexicana de Ediciones, México, 1997.

SERNA DE LA GARZA, José María, Federalismo y Sistemas de Distribución de Competencias Legislativas, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

SIEYÉS, Emmanuel, ¿Qué es el tercer estado?, SNE, Comisión Nacional de Ideología, México, 1989.

SILVA HERZOG, Jesús, El Pensamiento Económico, Social y Político de México, 1810-1964, Instituto México de Investigaciones Económicas, México, 1967.

SIRVENT GUTIERREZ, Consuelo, Sistemas Jurídicos Contemporáneos, Porrúa, México, 2005.

TAFT, William H., The President and his Powers, The Columbia University Press, Nueva York, 1967.

TAPIA VALDÉS, Jorge A., La Técnica Legislativa, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1960.

TATALOVICH, Raymond y SÁNCHEZ, Peter. Grupos de Interés Político en América del Norte, el caso del TLC en México, Canadá y Estados Unidos Castro Rea, Julián, Robert J. Jackson y Gregory S. Mahler, Coords., Los Sistemas Políticos de América del Norte en los Noventa, Desafíos y Convergencias, México, CISAN-UNAM, 1999.

TÉCNICA LEGISLATIVA, Porrúa, México, 1988.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional, Porrúa, México, 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Porrúa, México, 1994.

TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN, Porrúa, México, 1982.

TOCQUEVILLE, Alexis, La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, Fondo de Cultura Económica, México 1994.

TOINET, Marié-France, La Presidence Americaine Clefs Politique, Montchrestien, Paris, 1991.

TORELLO GIOVANNI, Cultura Jurídica y Política de Derecho, FCE, México, 1993.

TORRES DEL MORAL, Antonio, Crisis del Mandato Representativo en el Estado de Partido, Conferencia Pronunciada en agosto de 1981, en al Universidad Menéndez Pelayo, publicada en la Revista de Derecho Político, Madrid, Núm. 14, 1982.

TOSI, Silvano, Derecho parlamentario, México, Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, 1996.

TOSI, Silvano, Derecho Parlamentario, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, y LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1996.

VALADÉS, Diego y SERNA, José María, El Gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?

VALADÉS, Diego, Constitución y Democracia, UNAM, México, 2002.

VALADÉS, Diego, El Control del Poder, UNAM, México, 1998.

VALADÉS, Diego, El Sistema Electoral de la Democracia Mexicana, México, Miguel Angel Porrúa, 1990.

VALADÉS, José C., Historia General de la Revolución Mexicana, 10 Tomos, México, SEP, 1985.

VALENCIA CARMONA, Salvador, Manual de Derecho Constitucional General y Comparado, UV Editorial, México, 1987.

VEGA VERA, David Manuel, El Pensamiento Presidencial Mexicano, Porrúa, México, 1999.

VILLAVARDE MENÉNDEZ, Ignacio, La Inconstitucionalidad por Omisión, Madrid, Mc Graw Hill, 1997.

WELDOM, Jeffrey A, The political sources of presidencialismo in Mexico, Pressidentialism and Democracy in Latin America, Edited by Mainwaring Scott and Sobery Matthew, United States, 1994.

WELDOM, Jeffrey A. The legal and Partisian Framework of the Llesislative Delegation of the Budget in México, Legislative politics in Latin America, Cambridge University Press, United States, 1999.

WELDOM, Jeffrey A., Executive-Legislative Relations in México in the 1990s, Dilemas of change in Mexican Politics, Kevin J. Middlebrook, Cambridge University, United States, 2000.

WILLIAMS, Jorge N., Interpretación de las leyes en Derecho Norteamericano, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, S/F.

ZERTUCHE MUÑOZ, Fernando, Sistemas Electorales de México, Instituto de Investigaciones Legislativas y Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

## HEMEROGRAFÍA

AGUIAR DE LUQUE, El Tribunal Constitucional y la Función Legislativa, el Control del Procedimiento Legislativo y de la Inconstitucionalidad por Omisión, Revista de Derecho Político, Núm. 24, 1978.

AHUMADA RUIZ, María de los Ángeles, El Control Constitucional de las Omisiones Legislativas, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Núm. 8, Madrid, España, 1991.

ARTEAGA NAVA, Elisur, La Iniciativa Legislativa, ALEGATOS, Núms. 25-26, septiembre-diciembre, enero-abril, 1993-1994, México, D. F.

ATIENZA, Manuel Practical Reason and Legislation, RATIO JURIS, Volumen 5, Núm. 3, december 1992, Oxford, Inglaterra,

ATIENZA, Manuel, Contribución para una Teoría de la Legislación, DOXA. CUADERNOS DE FILOSOFIA DEL DERECHO, Núm. 6, 1989, Alicante, España,

BÉJAR A., Luisa, El quehacer Legislativo., ASAMBLEA, Volumen 2, Núm. 18, julio, 1996, México, D. F.,

BÉJAR A., Luisa, El Trabajo en Comisiones, ASAMBLEA, Volumen 2, Núm. 15, abril, 1996, México, D.F.

BULYGIN, Eugenio, Teoría y Técnica de la Legislación, Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, 1ª Época, Volumen I, Núm. 3, septiembre-diciembre, 1991, México, D.F.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Centro de Estudios Constitucionales, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 15, Núm. 43, España, enero-abril de 1995.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Después del 6 de julio, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, julio-agosto, México, 1997.

CARRILLO Ulises, y LUJAMBIO Alonso, La incertidumbre constitucional, Gobierno Dividido y Aprobación Presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso Mexicano, 1997-2000, Revista Mexicana de Sociología, México, Año LX, Núm. 2, abril-junio de 1995.

CLAUDE, Emeri, Droit Constitutionnel et institutons politiques, Deve, Año 1, Les Cours De Droit, 1992-1993, Universidad de Paris 1, 1992.

GIALDINO, Rolando E., Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Su Respeto, Protección y Realización en el Plano Internacional, Regional y Nacional, Revista de Investigaciones, de la Secretaría de Investigación de Derecho Comparado, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Núm. 2, Buenos Aires, 1999.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Sistema Federal y Presidencial en México, Ars Iuris, Núm. 10, 1993, México, D.F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, Núm. 2, Primera Época, Volumen I, México, mayo-agosto de 1991.

JAVIER EZQUIAGA, Francisco, Argumentos Interpretativos y Postulado del Legislador Racional, ISONOMIA, Núm. 1, octubre, 1994, México, D. F.

LUJAMBIO, Alonso, Reección Legislativa y Estabilidad Democrática, Revista de Estudios, Núm. 32, ITAM, México, 1993.

LUJAMBIO, Alonso, La reelección de Legisladores, las Ventajas y los Dilemas, Revista Quórum, Cámara de Diputados, México, enero de 1996.

LINZ, Juan J., Democracia Presidencial o Parlamentaria ¿Qué diferencia implica?, Revista Examen, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, julio, Núm. 39, 2001.

MARTÍNEZ, Rodolfo P., Reflexiones sobre la Institución Presidencial en Estados Unidos y en la Argentina, Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Tomo XXII, 1984, Córdoba, Argentina.

MÉNDEZ SILVA, Sergio A., Los Beneficios de la Reección para los Integrantes del Poder Legislativo, Ciudad, Año 1, Núm. 4, agosto-octubre, 1997, México, D.F.

MUÑOZ Q., Hugo Alfonso, Evolución Parlamentaria y las Comisiones Legislativas Plenas, REVISTA PARLAMENTARIA, Volumen 1, Núm. 3, diciembre, 1993, San José, Costa Rica.

NELSON, Christopher, An Opportunity for Constitutional Reform in Argentina, Re-Election 1995, The University of Miami Inter-American Law Review, Volume 25, Number 2, Winter, 1993-94, Coral Gables, Florida, E.U.A.

NOVARO, Marcos, Menemismo y Peronismo, Viejo y Nuevo Populismo, Cuadernos del Claeh, 2ª Serie, Año 19, Núm. 71/3, 1994, Montevideo, Uruguay.

PÉREZ SERRANO, Norberto, Naturaleza Jurídica del Reglamento Parlamentario, Revista de Estudios Políticos, Núm. 105, Madrid, España, 1959.

RAIGOSA SOTELO, Luis, Las Comisiones Parlamentarias en el Congreso Mexicano, Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, 1ª Época, Volumen I, Núm. 3, septiembre-diciembre, 1991, México, D.F.

RENDÓN HUERTA B., Teresita, Producción Legislativa y Multiplicación de las Ramas del Derecho, Boletín Trimestral del Departamento de Investigación Jurídicas, Volumen VI, Núm. 26, Abril-Junio, 1987, Guanajuato, Gto., México.

REVISTA ASAMBLEA, Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa del D.F., Primera Legislatura, Volumen II, Núm. 20, México, septiembre de 1996.

REVISTA CRÓNICA LEGISLATIVA, Órgano de Información de la LVII Legislatura, Cámara de Diputados, Núm. 12, Tercera Época, México, 1º de enero a 29 de febrero de 2000.

REVISTA DEL. H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, Altamirano, Núm. 17, Año 3, Segunda Época, México, agosto-septiembre de 2000.

RIGGS, Fred W., The Survival of Presidencism in America, Constitutional Practices, International Political Science, review. N-XIX, 1998.

RIVA PALACIO NERI, Adolfo, El Poder Legislativo una Propuesta para su Transición a la Democracia, ALEGATOS, N. 30, mayo-agosto, 1995, México, D.F.,

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, La Reforma del Estado y el Congreso de la Unión, una visión desde el Senado sobre el Fortalecimiento del Poder Legislativo en México, Revista del Senado de la República, Volumen 2, Núm. 3, abril-junio, 1996, México, D.F.

SAIZ ARNÁIZ, Alejandro, Forma de Gobierno y Estructura del Poder Ejecutivo, El Presidencialismo Argentino tras la Revisión Constitucional de 1994, Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, Núm. 97, julio-septiembre, 1997, Madrid, España.

SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando, Exposiciones de Motivos de las Leyes, Motivos para su Eliminación, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 11, Núm. 33, septiembre-diciembre, 1991, Madrid, España.

SCHEIDER, Hans-Peter, "Peculiaridad y Función de los Derechos Fundamentales en el Estado Constitucional Democrático, Revista de Estudios Políticos, Madrid, Núm. 7, 1979.

TONIATTI, Roberto, El Poder Ejecutivo en los Sistemas Presidenciales de Gobierno, Revista Vasca de Administración Pública, Núm. 34 (II), septiembre-diciembre, 1992, Oñati Gipuzkoa, España.

VALADEZ, Diego., Las Relaciones de Control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México, Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, 1ª Época, Volumen I, Núm. 1, enero-abril, 1991, México, D.F.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XLVI, Núm. 207 y 208, México, mayo-agosto, 1996.

VALADEZ, Diego., Problemas de la Reforma Constitucional en el Sistema Mexicano.

LA JUSTICIA, Tomo XXVI, Núm. 597, enero, 1980, México, D. F.,

VALENZUELA, Arturo, El Debate Actual sobre Presidencialismo y Parlamentarismo en América, Última columna, Temas de la Democracia, Serie de Conferencias Magistrales, Núm. 7, IFE, México, 1999.

WELDON, Jeffrey A., El Crecimiento de los Poderes Metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho, su Desempeño Legislativo, 1934-1946, Revista Diálogo y Debate de Cultura Política, Publicación Trimestral, México, D.F., abril-junio de 1997.

ZAPATERO GOMEZ, Virgilio., De la Jurisprudencia a la Legislación., DOXA. CUADERNOS DE FILOSOFIA Y DERECHO, Volumen II, Núms.15-16, 1994, Alicante, Madrid, España.