



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LAS PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO COMO
MECANISMO DE CONTROL PARLAMENTARIO HACIA EL
EJECUTIVO. UN ESTUDIO DE LA LVIII LEGISLATURA**

**TESIS:
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESPECIALIDAD EN CIENCIAS POLÍTICAS**

P R E S E N T A

ALUMNO: JUAN DÍAZ REBOLLAR

ASESOR: MTRO. GILBERTO ALVIDE ARELLANO

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. LA RELACIÓN EJECUTIVO- LEGISLATIVO EN MÉXICO.	
A. División de poderes	8
B. Presidencialismo	12
C. Gobierno dividido	18
D. El procedimiento Legislativo	21
E. Las facultades del Poder Legislativo	29
F. Las funciones del Poder Legislativo	32
1. La función de control	34
CAPÍTULO II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA LVIII LEGISLATURA.	
A. Integración de la Cámara de Diputados	41
1. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	42
2. Los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados	43
3. Integración de comisiones en la Cámara de Diputados	49
B. Integración de la Cámara de Senadores	52
1. Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores	54
2. Los órganos de gobierno de la Cámara de Senadores	55
3. Integración de comisiones en la Cámara de Senadores	59
C. Integración de la Comisión Permanente	60

1. Las principales atribuciones de la Comisión Permanente	62
2. El órgano de gobierno de la Comisión Permanente.	65

CAPÍTULO III. LAS PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO EN LA LVIII LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

A. Iniciativas de ley presentadas durante la LVIII Legislatura.	70
B. Proposiciones con punto de acuerdo presentadas durante la LVIII Legislatura.	73
1. Creación de comisiones o grupos de trabajo.	75
2. Exhortos o extrañamientos al Ejecutivo federal.	78
3. Solicitudes de comparecencia.	81
4. Solicitudes de información al Ejecutivo.	84

CAPÍTULO IV. LAS PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO EN LA LVIII LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE SENADORES.

A. Iniciativas de ley presentadas durante la LVIII Legislatura.	90
B. Proposiciones con punto de acuerdo presentadas durante la LVIII Legislatura.	94
1. Creación de comisiones o grupos de trabajo.	95
2. Exhortos o extrañamientos al Ejecutivo federal.	96
3. Solicitudes de comparecencia.	99
4. Solicitudes de información al Ejecutivo.	101

CONCLUSIONES	105
---------------------	-----

ANEXO	110
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	116
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

A) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El Poder Legislativo es el órgano del Estado en el que reside la potestad de hacer y reformar leyes. En 1297 surge como primera función del parlamento, la presupuestaria, que consistía en la facultad de aprobar los tributos o asignaciones económicas del rey; posteriormente, en el siglo XIV, aparecieron otras funciones, que, al igual que la primera, prevalecen hasta nuestros días, (Pedroza de la Llave, 1997, p.18), tales como administrativas, de control, de dirección política y jurisdiccionales.

Es así que durante mucho tiempo la principal función consagrada al Congreso ha sido la de legislar, de ahí su nombre de Poder “Legislativo”. Sin embargo, consideramos que al menos en México, la prioridad en las funciones del Congreso se ha ido modificando de acuerdo al contexto político, a la correlación de fuerzas de sus grupos parlamentarios y a su relación con el Ejecutivo. Podemos decir que “existe consenso en que la división básica de funciones entre Poderes Legislativo y Ejecutivo en una democracia moderna es que el gobierno conduzca y dirija la política nacional, mientras que el Congreso vigile, controle y fiscalice las atribuciones que ésta entraña” (Mora Donatto, 2002, p. XIII). En este sentido, el Poder Legislativo, a través de diversos actos, comprueba, inspecciona, revisa y examina la actividad que realiza el gobierno y de esa manera, ejerce cierto control político.

Tomando en cuenta que en 1988 el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados; en 1997 perdió la mayoría calificada en la Cámara de Senadores y la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; y en el 2000, el PRI perdió la presidencia de la

República; considero necesario reflexionar en torno a la forma que ha impactado la nueva composición del Congreso en el desempeño de sus funciones.

Según Arnaldo Córdova (2002, p. 126-127) desde 1997 México tiene un Legislativo que jamás había tenido. Desde entonces dejó de ser un poder que obedecía a una sola voz de mando y, desde entonces, es un poder plural que ha tenido que aprender una política que jamás se había presentado, la política de la concertación y de la negociación entre fuerzas que ya no pueden dominar sobre las otras.

Ante esta nueva configuración política del Congreso, nos surge la duda de que de todas las funciones del Congreso, ¿cuál es la que ha predominado en los últimos años (2000-2003) en nuestro país, particularmente desde que tenemos un congreso dividido y sin mayoría? Así mismo, nos preguntamos si en los últimos años el Congreso realmente ha otorgado mayor prioridad a la función legislativa o si ha dado más interés a otras funciones, particularmente a la de control. Así mismo nos preguntamos ¿cuáles son los mecanismos que utiliza el Poder Legislativo para controlar al Ejecutivo y cuáles son los principales temas o puntos en los que el Congreso y cada uno de los grupos parlamentarios se interesa para controlar al Ejecutivo?

Esto es precisamente lo que pretendo investigar y analizar en el proyecto de tesis: la función de control que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, sus mecanismos para hacerlo, su importancia, e investigar si efectivamente el control parlamentario ha desplazado a la función primordial del Congreso, es decir, la legislativa.

A simple vista, si revisamos cuatro o cinco sesiones de cada una de las Cámaras del Congreso

y más aún, de la Comisión Permanente, nos daremos cuenta que la mayoría de los asuntos abordados tienen una finalidad de control parlamentario sobre el Ejecutivo, más que un objetivo meramente legislativo. Claro que esta afirmación es a simple vista, de ahí nuestra intención de pretender corroborarla en nuestra investigación a partir del estudio, sistematización y análisis de todas y cada una de las Proposiciones con Punto de Acuerdo presentadas en la LVIII Legislatura.

B) JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.

Actualmente no es vasta la bibliografía mexicana sobre el control parlamentario, y la mayoría que existe se divide al menos en dos corrientes: 1) la del derecho parlamentario, que no hace más que describir teóricamente las características de la función de control y su relación con las demás funciones parlamentarias¹; y, 2) la de la ciencia política que se enfoca a estudiar de manera general las relaciones Ejecutivo-Legislativo, que en la mayoría de los casos no son más que estudios en los que se hacen análisis y tablas comparativas de las iniciativas que presenta el Ejecutivo y la forma en que son abordadas por el Congreso; es decir, si fueron aprobadas, rechazadas o pendientes². Dentro de la ciencia política también tenemos los trabajos de Luisa Béjar enfocados a la representación parlamentaria o a la disciplina partidista en México.

También existe un conjunto de estudios que se ha concentrado a estudiar el control

¹ Al respecto, tenemos los trabajos de Francisco Berlín Valenzuela, Javier Oliva Posada, Susana Thalía Pedroza de la Llave, Cecilia Mora Donato (2000) y Silvano Tosi; además de la tesis de licenciatura de Patricia Carmona Rodríguez y Jazmín Gallegos Amaya (Al final del documento detallamos esta y toda la bibliografía mencionada en esta cita)

² En este sentido, entre otros, tenemos los trabajos de María Amparo Casar (1999) y Benito Nacif.

parlamentario desde el punto de vista de la aprobación del Presupuesto y de las facultades económicas y fiscalizadoras del Congreso³.

En este sentido, podemos decir que la función de control es un tema que se está poniendo de moda y que muchos analistas citan en sus trabajos, sin embargo, no existe un bagaje teórico sólido y uniforme en la materia que nos permita hacer afirmaciones contundentes.

Es así que después de hacer una breve revisión de los trabajos citados anteriormente y de otros cuantos más, nos hemos percatado que no existen investigaciones en las que se estudie el control parlamentario a partir de las Proposiciones con Punto de Acuerdo (PPA).

Las PPA “son propuestas que hacen los legisladores o grupos parlamentarios para solicitar al Ejecutivo información sobre algún ramo de la administración pública, citar a comparecer a algún funcionario de la federación, exhortar al Ejecutivo a acatar alguna disposición o convocar al Congreso a modificar alguna normatividad en un sentido específico” (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, <http://sil.gobernacion.gob.mx>).

Actualmente las PPA ocupan un lugar importante en el orden del día de cada sesión en las Cámaras del Congreso, además de que cuentan con la característica de que son de fácil y rápida aprobación en comparación con el procedimiento legislativo ordinario al que se sujeta una reforma legal.

³ Sobre el tema tenemos los libros de Luis Carlos Ugalde y Alicia Hernández Chávez, así como las tesis académicas de Enrique Carpo Cervantes, Ismael García Díaz y José Luis Florentino Enríquez.

Es así que suponemos que los legisladores han encontrado en las PPA un mecanismo para controlar o intentar controlar constantemente al Ejecutivo.

Por lo tanto, la intención de este proyecto es retomar los trabajos que estudian el control parlamentario (aunque sea desde diversas perspectivas), así como datos duros que nos permitan sustentar la hipótesis de que el Congreso ha descuidado su labor legislativa por estar entretenido controlando al Ejecutivo, y utilizaremos, para ello, una vía aún no explotada por los estudiosos de los temas parlamentarios: las Propositiones con Punto de Acuerdo.

C) HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.

- a) En la LVIII Legislatura los legisladores presentaron y aprobaron una mayor cantidad de asuntos que tienden a la función de control que aquellos que tienen una finalidad legislativa.
- b) Desde el punto de vista cuantitativo, el Congreso ha dado más importancia a la función de control que a la función legislativa.
- c) Las proposiciones con punto de acuerdo son un instrumento de fácil y rápida presentación, discusión y aprobación para controlar al Ejecutivo.

Para tratar de corroborar las hipótesis antes planteadas, necesitamos analizar la función de control que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo de la siguiente manera:

- I. Tener un panorama general respecto de lo que significa el control parlamentario
- II. Conseguir todas las proposiciones PPA e iniciativas de ley de la LVIII Legislatura.
- III. Clasificar las PPA a fin de extraer las que cumplan alguna función para controlar al Ejecutivo, sistematizando la información por Cámara. Para ello será necesario hacer una

lista de indicadores que nos permita separar las PPA que realmente se utilicen como mecanismo de control parlamentario.

IV. Cuantificar las PPA a partir de su estatus legislativo (aprobadas, rechazadas, pendientes)

V. Comparar la cantidad de iniciativas presentadas y aprobadas con las PPA presentadas y aprobadas a fin de descubrir si el Congreso ha descuidado o no su función legislativa.

D) ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN

La primera parte del trabajo la componen los dos primeros capítulos, que son de carácter descriptivo. La segunda parte, compuesta por el capítulo tercero y cuarto son de carácter demostrativo, pues se enfocan a seleccionar, clasificar y analizar información que nos permita llegar a conclusiones contundentes.

En el primer capítulo se hace una semblanza teórica de los principales temas que consideramos, tienen ingerencia directa con el tema de la relación Ejecutivo-Legislativo. Damos un repaso a conceptos y consideraciones en torno a la teoría de la división de poderes, el sistema presidencial mexicano, el gobierno dividido y el gobierno sin mayoría en México, el procedimiento legislativo, las facultades del Poder Legislativo, las funciones de dicho Poder, y en específico, la función de control.

En el segundo capítulo se pretende contextualizar la investigación y describir el escenario en el que se da la relación Ejecutivo-Legislativo durante la LVIII Legislatura. Hacemos una radiografía de las características generales de este periodo de análisis en lo que hace a la integración de ambas Cámaras, sus facultades exclusivas de cada una, sus órganos de

gobierno, y la integración de sus comisiones.

En el tercer capítulo se plantea una revisión cuantitativa de las iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura, y se detalla un poco sólo sobre las aprobadas; posteriormente se hace una clasificación de las proposiciones con punto de acuerdo y se citan algunos ejemplos para constatar el papel "controlador" de éstas.

En el cuarto capítulo se realiza algo muy similar al tercero, sólo que con información de la Cámara de Senadores. Recordemos que la intención de estos dos últimos capítulos es demostrar cuantitativamente que los legisladores presentan y aprueban más proposiciones con punto de acuerdo que iniciativas de ley, a la vez de que la mayoría de proposiciones con punto de acuerdo buscan algún tipo de control hacia el Ejecutivo.

Posteriormente se incluye un apartado de conclusiones en el que se contrastan la hipótesis vertidas en esta introducción, se plantean algunas consideraciones y críticas al control parlamentario en México y se incluyen datos de la LIX Legislatura a efecto de escudriñar la tendencia de las funciones legislativas en lo sucesivo.

Finalmente, en un anexo se incluyen una iniciativa de ley y una proposición con punto de acuerdo en las que los legisladores proponentes de la LX Legislatura alertan y se manifiestan en contra de la presentación indiscriminada de puntos de acuerdo, y por ende, proponen implementar reformas a fin de privilegiar la presentación, discusión y aprobación de iniciativas ley sobre los puntos de acuerdo.

CAPÍTULO I.

LA RELACIÓN EJECUTIVO - LEGISLATIVO EN MÉXICO.

A) DIVISIÓN DE PODERES

El surgimiento de esta teoría

La división de poderes o funciones es una característica esencial de la forma republicana de gobierno que tiene por objeto impedir los abusos de autoridad y la invasión de competencias entre los poderes del Estado. Esta idea surgió como una reacción del liberalismo político ante el absolutismo monárquico de los siglos XVII y XVIII. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en Francia, quedó asentado que toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución. Cabe señalar que anteriormente, en la Constitución Política de los EUA, de 1787, ya se había asentado el mismo principio, aunque no con los mismos términos. En este caso se utilizó el concepto denominado “frenos y contrapesos” (checks and balances), el cual tenía la intención de evitar la excesiva concentración de poder en uno solo de los poderes del Estado.

La división de poderes sentó las bases del constitucionalismo liberal. La mayoría de los estudiosos de la historia de las ideas políticas coinciden en que Montesquieu fue el primer pensador que planteó de manera más desarrollada la división de poderes. No obstante, también se comenta que ya otros autores se habían pronunciado al respecto, aunque de una manera más general. Montesquieu, antes de hacer su obra maestra *El espíritu de las leyes*, tuvo varias referencias. “Ya Platón y Polibio habían hablado de gobiernos mixtos. Cicerón había

mantenido el equilibrio entre los cónsules que tenían el poder, los nobles que ejercían influencia y tenían participación en el poder; y el pueblo que gozaba de libertad y al que se le reservan ciertos asuntos. Aristóteles habló de los poderes Ejecutivo, Deliberativo y Judicial y Locke había establecido la división entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Pero nadie le dio una significación, equilibrio y cohesión a esta teoría como Montesquieu”. (Suárez-Iñiguez, 1993, p.159). O bien, otro autor señala que en la medida en que Montesquieu modificó la antigua doctrina, lo que hizo fue convertir la separación de poderes en un sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diversas partes de una constitución. (Sabine, 1982, p. 411)

Las principales ideas que Charles Louis de Secondat (Montesquieu) planteó respecto a la división de poderes se encuentran en el Libro undécimo del *Espíritu de las leyes* (Montesquieu, 1988, p.104-110) A continuación, resumimos las que consideramos, sus principales ideas en torno a “las leyes que forman la libertad política en sus relaciones con la Constitución”, o, lo que ahora conocemos como división de poderes:

- Todo poder incita al abuso, a la extralimitación. Para que no se abuse del poder, es necesario que la naturaleza misma de las cosas le ponga límites.
- El poder Legislativo hace leyes transitorias o definitivas y deroga las existentes; el Ejecutivo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones; y, el Judicial castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares.
- Cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; además de que existe el riesgo de que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas.

- Si el poder Legislativo no está separado del Judicial, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; ya que el juez sería legislador. Por su parte, si el poder Judicial no está separado del Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.
- Los reyes que han querido hacerse absolutos o despóticos, han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas.
- El supremo poder ejecutor debe estar en las manos de un monarca, por ser una función de gobierno que exige casi siempre una acción momentánea y está mejor desempeñada por uno que por varios; en cambio lo que depende del poder Legislativo lo hacen mejor algunos que uno solo.
- Cada uno de los tres poderes tiene su función particular, y la distribución debe ser de tal manera que se acerquen más o menos a la libertad política. Si no se acercaran, la monarquía podría degenerar en despotismo.
- La distribución de los tres poderes es un indicador para calcular el grado de libertad que cabe en cada uno.

En suma, podemos decir que la división de poderes, desde el punto de vista axiológico, es un mecanismo de limitación de las atribuciones de los órganos estatales mediante un sistema de “pesos y contrapesos” en el cual “el poder detiene al poder” e impide los abusos de autoridad. Por su parte, desde la perspectiva funcional, la división de poderes tiene por objeto la creación de órganos especializados para cada una de las funciones del Estado.

La división de poderes en México.

En México, la Constitución Política denomina al primer capítulo de su Título Tercero, "De la División de Poderes", y en el artículo 49, establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De igual manera, señala que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

No obstante que la misma Constitución establece la división de poderes, los poderes del Estado no se limitan estrictamente a sus funciones específicas, sino que desempeñan también funciones secundarias, las cuales pueden corresponder a otro poder. Por ejemplo, en México la función legislativa corresponde por antonomasia al poder Legislativo; sin embargo el Ejecutivo federal y los Congresos estatales también tienen la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, e incluso ya existen iniciativas de ley (como la que presentó el diputado Hugo Rodríguez Díaz el 20 de abril del 2004) para ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y permitirle iniciar leyes ante el Congreso. De igual forma, cuando la Cámara de Diputados se erige en jurado de procedencia para retirar el fuero a un funcionario que haya incurrido en algún delito, está ejecutando una función formalmente judicial, pero materialmente legislativa; es decir, que originalmente es un acto que le compete al poder Judicial, pero el encargado de resolverlo es el poder Legislativo. Así como estos ejemplos, existen muchos otros que nos permiten evidenciar que las funciones de un poder del Estado no son monopólicas para sí, y que los otros dos poderes pueden llevarlas a cabo sin que esto signifique necesariamente abuso de autoridad o invasión de competencias.

La división de poderes en la actualidad.

Actualmente la división de poderes ha sido sometida a diversas críticas y desafíos. Por ejemplo, el mismo concepto de “división de poderes” ha sido cuestionado, ya que algunos críticos consideran que en virtud de que el Estado es una organización política que representa la unidad, el poder del Estado es uno sólo y no se puede dividir en tres. En todo caso, consideran, lo único que se puede dividir son las funciones, de ahí que en ocasiones se refieran a “división de funciones” en vez de división de poderes.

Otra de las críticas alude a que en la práctica, la división de poderes no es estricta como en la teoría, ya que no es del todo excluyente. Por ejemplo, en el proceso legislativo también participa el poder Ejecutivo, lo cual entra en contradicción con la supuesta división de funciones.

Finalmente, otro de los cuestionamientos va en el sentido de que la división de poderes ha contribuido a generar parálisis legislativa, conflicto y excesiva tendencia a proteger el status quo que normalmente se asocian al régimen presidencial. Al respecto, Gabriel Negretto (2002, p.21) ha señalado que la forma en que se ha intentado en América Latina solucionar los problemas antes mencionados, ha sido reformando uno de los dos componentes en los que se fundaba el modelo original de la división de poderes, sea eliminando la posibilidad de que cada rama de gobierno represente distintos intereses políticos u otorgando al presidente la capacidad de superar unilateralmente la falta de apoyo legislativo.

B) PRESIDENCIALISMO

Las raíces del sistema presidencial.

El presidencialismo es un sistema de gobierno que fue contemplado formalmente por primera vez en la Constitución norteamericana de 1787. A su vez, este sistema tuvo sus antecedentes en el derecho público inglés, la Constitución de Nueva York de 1777 y las obras de Locke y Montesquieu.

Juan Linz (1997, p. 25-143) señala que existen dos características que destacan en los sistemas presidenciales:

- 1) Tanto el presidente, como el Legislativo tienen legitimidad democrática; por lo tanto, el presidencialismo es un sistema de “legitimidad democrática dual”
- 2) Tanto el presidente como el Congreso son elegidos por un período fijo, el cargo de presidente es independiente del Legislativo y la duración del Legislativo es independiente del presidente. Por ello surge la “rigidez del sistema presidencial”.

Adicionalmente a las características mencionadas por Linz, existe una serie de elementos bien definidos que nos permiten identificar con mayor certeza a un sistema presidencial. Luego entonces, las principales características de un sistema presidencial son:

- El presidente se elige por medio de una elección popular directa por un tiempo determinado.
- El Ejecutivo no es designado por medio del voto parlamentario.
- El presidente dirige al Ejecutivo.
- El presidente tiene la facultad constitucional de legislar.
- El poder Ejecutivo es unitario, ya que el presidente es, a la vez, jefe de Estado y jefe de gobierno.

- El presidente tiene la facultad de realizar nombramientos y movimientos de sus secretarios de Estado.
- La separación de poderes es clara.
- Ni el presidente, ni su gobierno son responsables ante el Congreso.
- Ni el presidente, ni los miembros de su gobierno pueden ser representantes del Congreso.
- El presidente puede pertenecer a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- El presidente no puede disolver el Congreso, y el Congreso no puede darle un voto de censura al presidente.

Por su parte, el sistema parlamentario cuenta con características opuestas a las del presidencial:

- El parlamento es soberano.
- Los poderes Ejecutivo y Legislativo se comparten.
- El poder Ejecutivo es doble: Se conforma de un jefe de Estado que cumple funciones de representación y protocolo, y de un jefe de gobierno que le corresponde la administración del Estado.
- En el gabinete existe la figura de primer ministro.
- Los miembros del gabinete son también miembros del parlamento.
- El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario.
- Existe el “voto de confianza” del parlamento hacia el gabinete.
- Existe el “voto de censura”, que es una reprobación del parlamento hacia el gabinete.

- El gabinete está sometido a la supervisión constante del parlamento y le exige responsabilidad.
- El jefe de Estado puede disolver al parlamento.

El surgimiento del presidencialismo en México.

Hasta el momento existen diversas versiones en torno al momento o la fecha precisa en la que el presidencialismo se instaura como sistema de gobierno en México.

Por ejemplo, para Diego Valadés (1998, p. 325) las etapas de formación del sistema presidencial en México se pueden identificar a partir de la Independencia, de la siguiente forma: a) caudillismo (representada por José María Morelos); b) despotismo (representada por Antonio López de Santa Anna); c) liderazgo republicano (representada por Benito Juárez); d) dictadura (representada por Porfirio Díaz), y e) presidencialismo constitucional (con representación múltiple, por su mayor nivel de complejidad).

Para algunos autores no es posible hablar de presidencialismo antes de la Constitución de 1857. Pero para otros como Chaires Ramírez (1996, p. 39), desde 1824 el presidencialismo mexicano comenzó a surgir a partir de ciertos elementos contemplados en el artículo 110 del texto constitucional de 1824, el cual establecía ya, las siguientes atribuciones del presidente:

IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.

VI. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado.

VIII. Nombrar a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito.

X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

XII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General.

XIV. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, etc.

XVIII. Convocar al Congreso para sesiones extraordinarias en el caso que lo crea conveniente, y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del consejo de gobierno.

Por su parte, para Alicia Hernández Chávez (1994, p. 19), la primera conformación histórica del presidencialismo sucede a partir de la revolución liberal de 1856. Esta autora considera que fue en la Constitución de 1857 donde se establecieron algunas de las características esenciales de la institución presidencial: su elección separada de la del Congreso, su facultad para enviar a éste iniciativas de ley, en especial las relativas al presupuesto, el poder para ejercer parcialmente un veto suspensivo de las leyes en discusión en el Congreso y su facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.

Algunas características del presidencialismo mexicano.

Como vimos en el apartado anterior, no existe consenso entre los autores respecto al momento en que se instauró el presidencialismo como sistema de gobierno en México. Por esta razón, aclaramos que en este momento nos referiremos únicamente a las características del presidencialismo del siglo XX, específicamente, a aquel sistema de gobierno emanado de la Constitución de 1917.

Desde el punto de vista legal, la división de poderes quedó debida y claramente establecida en la Constitución de 1917; sin embargo, en la práctica el poder presidencial no pudo limitarse.

Uno de los elementos que contribuyó a que el Ejecutivo fuera teniendo mayor preponderancia respecto a las demás instituciones fue que a principios del siglo XX (y hasta finales de los años 70) existió una estructura de acceso y distribución del poder no-competitiva, la cual era sostenida en un sistema de partido hegemónico.

De igual manera, la Carta Magna de 1917 otorgó al Estado el dominio sobre los recursos naturales y amplias facultades en materia económica, lo que permitió un exacerbado intervencionismo estatal en la vida económica, el surgimiento del proceso de centralización de las funciones gubernamentales, el crecimiento del aparato gubernamental y la instauración de una estructura corporativa que respaldó al partido en el poder. Estos elementos en conjunto y otros más fueron permitiendo que el presidente de la República adquiriera más atribuciones en detrimento de otras instituciones o de los gobiernos estatales y municipales.

Si bien hemos mencionado algunos de los elementos que poco a poco fueron fortaleciendo la figura presidencial, a continuación citaremos una lista en la que Jorge Carpizo (1993, p. 25-26), resume las causas del predominio de la institución presidencial. Para este autor, el presidencialismo mexicano se caracteriza por lo siguiente:

a) El presidente es el jefe del partido dominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido dominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está integrado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tienen en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tienen respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que se le cuestione.

C) GOBIERNO DIVIDIDO

Características del gobierno dividido.

Gobierno dividido es aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50%+1 de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral),⁴ (Lujambio, 1996, p.9)

En los gobiernos divididos generalmente la oposición se enfrenta a la disyuntiva de cooperar-no cooperar con el gobierno. Si un partido de oposición apoya al gobierno y los resultados son exitosos, el triunfo lo capitaliza el gobierno; pero si coopera y los resultados no son fructíferos, comparte el costo y le da oportunidades a la oposición. Por esta razón, casi siempre los partidos de oposición prefieren no cooperar con el gobierno. Cabe destacar que un gobierno dividido puede producir una parálisis de gobierno, esto, que los partidos no logran llegar a acuerdos legislativos y truncan o detienen la producción del trabajo legislativo.

Por su parte, cuando un solo grupo parlamentario tiene más del 50% de los escaños se convierte en una mayoría que monopoliza la organización y la toma de decisiones en la Cámara. Puede colocar a sus miembros en posiciones estratégicas, controlar la agenda parlamentaria y cambiar los procedimientos legislativos de acuerdo con los intereses de su partido. De igual manera, aquel grupo parlamentario que tenga mayoría en la Cámara, podrá aprobar iniciativas en el pleno.

⁴Lujambio parte de una definición más genérica de “gobierno dividido” de la que usan los estudiosos norteamericanos del tema. Para ellos, un gobierno dividido es aquél en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente (o gobernador) a otro. Por otro lado, cuando nadie cuenta con mayoría congresional, se habla de “gobiernos no unificados”. Aquí entendemos por gobierno dividido todo aquél en el que el partido del gobernador no cuenta con el control mayoritario del Congreso local.

Benito Nacif (2000, p. 3), basándose en las ideas de Juan Linz, señala que el carácter unitario del Ejecutivo en los regímenes presidenciales coloca a los partidos políticos en una relación de competencia en la que el ganador se lleva todo. Asimismo, manifiesta que la contienda electoral entre el partido del presidente y los partidos de oposición es un juego de “suma cero” (para que la oposición avance, el apoyo electoral del partido del presidente debe disminuir). Por lo tanto, las ganancias potenciales por respaldar al Ejecutivo en la aprobación de una nueva política son a menudo negativas. En segundo lugar, el multipartidismo alienta la polarización ideológica y el extremismo político. Inhibe la convergencia de los partidos en torno a soluciones de política.

El gobierno dividido en México.

El gobierno dividido en el ámbito federal inicia en 1997, que es el momento en el que el partido en el gobierno (PRI), pierde la mayoría en la Cámara de Diputados. Pero desde la perspectiva local, a principios de ese año, ya casi una cuarta parte de los estados de la Federación ha experimentado un gobierno dividido. Cabe mencionar que en el caso mexicano es más común que un gobierno dividido se produzca como resultado de elecciones intermedias que de elecciones concurrentes.

A continuación, presentamos un cuadro (Lujambio, 2002, p. 323) que nos indica las legislaturas locales que se han enfrentado a una situación de gobierno dividido.

Cronología de las 14 legislaturas locales en las que se han presentado gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana 1989-1997.

Año de la elección	Estado	Partido del gobernador	Legislatura
1989	Baja California	PAN	XIII (1989-1992)
1991	Guanajuato	PAN	LV (1991-1994)
1992	Baja California	PAN	XIV (1992-1995)
1993	Baja California Sur	PRI	VII (1993-1996)
1994	Guanajuato	PAN	LVI (1994-1997)
1995	Chihuahua	PAN	LVIII (1995-1998)
1995	Aguascalientes	PRI	LVI (1995-1998)
1996	México	PRI	LIV (1996-1999)
1996	Coahuila	PRI	LIV (1997-2000)
1997	Morelos	PRI	XLVII (1997-2000)
1997	Colima	PRI	LII (1997-2000)
1997	Querétaro	PAN	LII (1997-2000)
1997	Sonora	PRI	LV (1997-2000)
1997	Guanajuato	PAN	LVII (1997-2000)

En el terreno federal, la pérdida de la mayoría constitucional a partir de 1988 obligó a las subsecuentes administraciones a buscar el apoyo de la oposición para introducir cambios a las leyes constitucionales. Este factor se acentuó con el revés sufrido por el PRI en las elecciones de 1997, lo que activó restricciones más marcadas a la administración.

D) EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El procedimiento legislativo es el conjunto de pasos que deben seguir los órganos de gobierno para producir una modificación legal o para implementar una nueva ley. El procedimiento legislativo ordinario se encuentra regulado por el artículo 72 Constitucional; así como por diversas disposiciones asentadas en la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (RGICG)

Susana Thalía Pedroza de la Llave (1997, pág. 216) nos indica que el proceso legislativo ordinario en otros países por lo general consta de seis etapas, mientras que en México se

compone de siete, las cuales son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

➤ **Iniciativa.**

Es la primera etapa del proceso legislativo que se lleva a cabo cuando los legisladores federales, el presidente de la República o las legislaturas locales presentan ante una de las Cámaras del Congreso de la Unión⁵, un proyecto de ley o decreto que crea una nueva ley o que deroga, abroga, modifica, reforma o adiciona alguna de las ya existentes.

La presentación de iniciativas puede llevarse a cabo en cualquiera de las dos Cámaras, sin embargo, existen algunas excepciones, ya que las propuestas relativas a empréstitos, contribuciones o impuestos o reclutamiento de tropas se deberán discutir primero en la Cámara de Diputados. En el siguiente capítulo abundaremos en torno a las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

Actualmente los ciudadanos mexicanos no tienen facultad para presentar iniciativas ante el Congreso como en otros países e incluso en algunas legislaturas locales mexicanas; sin embargo, el artículo 61 del RGICG permite que todos aquellos particulares que pretendan hacer una petición y que no tengan derecho de iniciativa; podrán hacerla llegar al presidente de la Cámara o a la comisión correspondiente a fin de que estas instancias determinen si la petición debe ser tomada en cuenta o no.

⁵ Cabe destacar que el artículo 122 faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar ante el Congreso federal, iniciativas de leyes y decretos relativos al Distrito Federal.

Una vez que la iniciativa de ley o decreto es presentada ante el pleno de la Cámara, la presidencia de la mesa directiva la turna a la comisión o comisiones correspondientes a fin de que sea analizada, discutida y en su caso, aprobada. Es ahí justo cuando empieza la etapa de la discusión.

➤ **Discusión.**

Consiste en el acto por medio del cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas que han sido presentadas en su seno, con el objeto de determinar si son objeto de aprobación o de rechazo.

La primera fase de análisis y discusión se lleva a cabo en las comisiones a las que fue turnado el asunto. Los legisladores de la comisión pueden solicitar documentos, estudios o comparecencias de funcionarios que tengan información o que estén relacionados con el asunto a discusión. Así mismo, pueden organizar foros o seminarios con expertos, académicos, grupos o personas a las que les puede impactar la aprobación de una reforma o de una nueva ley.

Lo anterior se hace con el objeto de que la comisión tenga elementos suficientes para aprobar o rechazar una iniciativa de ley o decreto. En este sentido, dentro de las comisiones, los legisladores pueden hacer modificaciones a la propuesta original y una vez que se encuentra suficientemente discutida se somete a votación. Si el proyecto de ley o decreto es aprobado en comisiones, éste se agenda en el orden del día de algunas de las próximas sesiones a fin de ser discutido y votado en el pleno de la Cámara.

En este momento, lo que en un inicio conocimos como iniciativa de ley o decreto se convierte en un dictamen⁶

El dictamen aprobado en comisiones ahora se discutirá en el pleno de la Cámara. Para que las Cámaras puedan discutir un dictamen es necesario el quórum reglamentario, es decir, la presencia de la mitad más uno del total de los miembros de la Cámara que se trate.

Dentro de la discusión de un dictamen existen varias fases. En un primer momento, un legislador de la comisión acude a la tribuna en representación del grupo de trabajo para presentar al pleno la argumentación del dictamen y tratar de “convencer” a todos los legisladores presentes de las virtudes del documento. Posteriormente, acude a la tribuna un representante de cada uno de los grupos parlamentarios para fijar la postura de su partido político en torno al asunto a discusión. Consecutivamente, los legisladores se inscriben en una ronda de posicionamientos a favor y en contra del dictamen.

⁶ En el Congreso mexicano se conocen cuatro tipos de dictamen:

a) Dictamen de primera lectura: Es un dictamen que emiten una o varias comisiones y que se integra al orden del día de una sesión. Se somete a una primera lectura ante el pleno o se informa que será publicado en el órgano oficial de las cámaras para conocimiento previo de los legisladores. No existe certeza de que será abordado como asunto a debatir en la sesión.

b) Dictamen de segunda lectura: Es un dictamen presentado ante el pleno por una o varias comisiones, que se integra a la orden del día con la certeza de que será abordado como asunto de debate para su votación, y en su caso, aprobación. Su contenido es el mismo que cuando fue presentado como dictamen de primera lectura.

c) Dictamen a discusión: Es un dictamen que emiten una o varias comisiones y que se integra a la orden del día de una sesión como asunto de debate, votación, y en su caso, aprobación. Durante su discusión, puede ser modificado en parte o la totalidad de su contenido.

d) Dictamen en sentido negativo: Resolución escrita de una o varias comisiones o comités del Congreso, que califica como invariable un asunto que les fue turnado por el Pleno, debido a que violenta el marco jurídico del país o ha quedado sin materia de análisis a juicio de los legisladores que dictaminan. Una vez votado en sus términos, el dictamen seguirá con el procedimiento legislativo correspondiente. (Diccionario de términos legislativos del Sistema de Información Legislativa)

Después, el presidente de la mesa directiva pregunta al pleno si el dictamen se encuentra suficientemente discutido. En caso de que el pleno considere que el asunto no está suficientemente discutido, se realiza otra ronda de posicionamientos a favor y en contra. Una vez que es considerado suficientemente discutido, el dictamen pasa a otra etapa: la aprobación.

➤ Aprobación

Después de que el dictamen es considerado suficientemente discutido, se somete a votación en términos generales, es decir, el pleno procede a aprobar el dictamen en lo general, para después discutirlo en lo particular.

Dentro de la discusión en lo particular, los legisladores pueden presentar, a título personal o a nombre de su grupo parlamentario, modificaciones al dictamen de la comisión. Se “reservan artículos” para discutir propuestas de modificación.

Posteriormente se pasa a la votación de cada una de las propuestas de modificación presentada por los legisladores. Una vez que se agota la lista de artículos reservados se vuelve a hacer una votación nominal⁷ del dictamen para aprobarlo en lo particular de los artículos reservados.

⁷ Dentro de la terminología parlamentaria, existen varios tipos de votación:

- a) Votación económica: Es aquella en que se solicita a los legisladores el sentido de su voto levantando la mano o poniéndose de pie, cuando el Secretario de la Mesa directiva lo solicite por instrucción del Presidente de la Mesa Directiva en turno.
- b) Votación nominal: Es aquella en la que se registra el nombre y apellido del legislador con el sentido de su voto, mediante la apertura de la pizarra electrónica.
- c) Votación por cédula: Es aquella que se utiliza para la elección de personas y se entregarán al Presidente de la Mesa Directiva, para que éste la deposite sin leerla en una urna. . (Diccionario de términos legislativos del Sistema de Información Legislativa)

Si el proyecto de ley o decreto es desechado en la Cámara de origen, no podrá presentarse en las sesiones ordinarias del correspondiente año legislativo, de tal suerte que éste no podrá ser conocido por la Cámara revisora. Si el dictamen es aprobado en lo general y lo particular, entonces es turnado a la Cámara revisora a fin de que vuelva empezar desde el inicio, el mismo procedimiento que hemos relatado aquí.

La única diferencia es que dentro de la fase inicial que consiste en la presentación de la iniciativa, en la Cámara revisora ya no se llama iniciativa, debido a que ya sufrió diversos cambios en todo su proceso. El proyecto de ley o decreto que fue previamente aprobado en su Cámara de origen y que es recibido por la revisora se le denomina minuta.

En caso de que la Cámara revisora no haga modificaciones al proyecto enviado por la de origen, inmediatamente se turna al Ejecutivo federal para que inicie la siguiente etapa del proceso.

Si la Cámara revisora hace modificaciones al proyecto de decreto tendrá que devolverlo a la Cámara de origen para que ésta dé su consentimiento a las modificaciones. Si estas son aprobadas, el proyecto se turna al Ejecutivo federal.

➤ Sanción

Consiste en la aceptación que hace el Ejecutivo federal de una ley o decreto aprobado por el Congreso. Este mecanismo tiene tres finalidades: 1) que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, 2) evitar la precipitación en el proceso legislativo ordinario, y, 3)

que el Ejecutivo se proteja ante posibles imposiciones del Congreso (Pedroza de la Llave, 1997, p. 221)

En algunos países se conoce a este mecanismo con el nombre de veto. 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. El Congreso puede superar el veto con los dos tercios de ambas Cámaras (Berlín, 1997, p. 1062)

Para implementar la etapa conocida como sanción, el Ejecutivo cuenta con diez días hábiles para hacer observaciones al proyecto y devolverlo a la Cámara de origen para repetir el proceso en ambas Cámaras aquí mencionado hasta que vuelva a ser entregado al Ejecutivo federal. En caso de que el Ejecutivo no haga observaciones, se entenderá que ha avalado el proyecto, y por lo tanto, tendrá que efectuar la promulgación.

➤ Promulgación.

Es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo en el sentido de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho.

➤ Publicación.

Es el momento en el que la nueva ley o las reformas aprobadas, se dan a conocer al público en general, mediante el Diario Oficial de la Federación.

➤ Fecha en que inicia su vigencia.

Las nuevas leyes y reformas surten efectos tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, a excepción de aquellas en las que en sus artículos transitorios se establezca una fecha exacta de inicio de vigencia.

Hasta aquí hemos tratado de resumir las fases que consideramos más importantes dentro del procedimiento legislativo ordinario. Cabe destacar que cada ley y cada reforma tienen su propia dinámica de aprobación, ya que a pesar de que aquí hemos visto el esquema general del proceso, éste no siempre sigue un curso lineal, pues la práctica legislativa puede modificar, retrasar, apresurar u obviar algunas etapas del procedimiento legislativo.

Otra cuestión que no debemos dejar de mencionar es que el procedimiento legislativo para modificar la Constitución Política también tiene su propia dinámica. En lo general, es muy parecido al procedimiento legislativo ordinario que hemos tratado de explicar, pero tiene al menos dos diferencias que no podemos dejar de mencionar: 1) Para su aprobación en el pleno, se requiere un quórum mínimo de dos terceras partes de los miembros presentes; y, 2) una vez que la reforma ha sido aprobada en ambas Cámaras, ésta tendrá que ser turnada a las legislaturas locales para que hagan lo propio. Se requiere que la mayoría de las legislaturas apruebe la modificación constitucional, para entonces sí, turnarla al Ejecutivo federal y continuar con el proceso legislativo ordinario.

A continuación, presentamos un esquema que pretende resumir gráficamente el camino que sigue una iniciativa de ley desde que es presentada en el pleno hasta que es publicada en el Diario Oficial de la Federación.

→

Cámara de Origen				
Presentación de la iniciativa y turno a comisiones	Aprobación de la iniciativa en comisiones	Dictamen de 1ª lectura	Dictamen de 2ª lectura y/o discusión	Aprobación y turno a Cámara revisora En caso de tratarse de facultad exclusiva, se turna inmediatamente al Ejecutivo.

→

Cámara Revisora				
Recepción de la minuta y turno a comisiones	Aprobación de la minuta en comisiones	Dictamen de 1ª lectura	Dictamen de 2ª lectura y/o discusión	Aprobación y turno al Ejecutivo En caso de que la Cámara revisora haga modificaciones, se devuelve a la Cámara de origen y vuelve a iniciar todo el procedimiento.

→

Poder Ejecutivo
Publica la nueva ley o reforma en el D.O.F. o devuelve con observaciones a la Cámara de Origen

E) LAS FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO

Las facultades del Congreso se encuentran establecidas en el Título Tercero, Capítulo II, artículo 73 de la Constitución Política.

Dada la extensión del artículo, consideramos que no tiene caso citarlo o copiarlo por completo. Por ello hemos decidido hacer un esfuerzo por sintetizar las facultades del Congreso en la siguiente lista. El Congreso tiene la facultad:

- Para admitir nuevos estados a la Unión federal; formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes y arreglar definitivamente los límites de los estados;
- cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación;
- imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.
- dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos, para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, y aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos;
- impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones;
- legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
- crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;
- declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- sostener a las instituciones armadas de la Unión;
- dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;

- dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;
- establecer casas de moneda;
- fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos;
- expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano;
- establecer los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.
- conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación;
- expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el distrito federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública;
- dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público;
- conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en colegio electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;
- aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República;
- establecer contribuciones;
- legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales;
- expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

- expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana;
- expedir leyes en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por la Constitución Política.

F) LAS FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

Algunos autores como Susana Thalía Pedroza de la Llave (1996, p. 187) consideran que las funciones que realiza el Congreso deben llamarse parlamentarias y no legislativas, ya que este órgano representativo no sólo legisla, pues también realiza otras funciones, de las cuales destacan las siguientes: representativa, legislativa, jurisdiccional, parlamentaria, de control, etc.

Cabe recordar que desde sus orígenes el Parlamento tuvo encomendada una función meramente representativa, a la que posteriormente fue adicionada la presupuestaria, con el propósito de conseguirle recursos al rey. Posteriormente, a finales del siglo XVIII, esa función fue ampliada cuando el Parlamento también se veía en la necesidad de limitar y controlar el ejercicio del poder real del absolutismo. Es ahí cuando el parlamento empieza a desarrollar otro tipo de funciones, tales como la legislativa y la fiscalizadora. (Berlín, 1993, p. 128)

A continuación, vamos a tratar de sintetizar las funciones parlamentarias más representativas, sus características, así como algunos de sus ejemplos. En el siguiente cuadro, no vamos a incluir la función de control, toda vez que es la que más nos interesa en este proyecto de

investigación, y por ello la dejaremos al final de este capítulo, con el objeto de abordarla con mayor detalle.

Definición de la función parlamentaria.	Principales actividades correspondientes a la función parlamentaria
<p>➤ Función representativa. El término representación alude al acto de sustituir o hacer las veces de alguien. En este sentido, los legisladores electos representan los intereses de sus electores y por ello los defienden, es decir, la representación es una forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acatar el mandato de defender las causas de los representados. - Hacer valer el principio de soberanía popular. - Evitar que un solo grupo o clase monopolice la representatividad.
<p>➤ Función financiera o presupuestaria. Se refiere a la participación del Congreso en la hacienda pública y la economía nacional, particularmente en lo que hace a la vigilancia y el control de la forma en que el gobierno ejerce los recursos públicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación, y revisar la Cuenta Pública del año anterior. - Elaborar las bases sobre las cuales el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación. - Evaluar los gastos que implica reformar una ley o crear otra nueva disposición legal.
<p>➤ Función legislativa. Es la actividad que realiza el Congreso con la finalidad de elaborar nuevas leyes o reformar las ya existentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Actualizar las leyes vigentes. - Abrogar o derogar las disposiciones fuera de uso. - Presentar nuevas leyes para resolver o regular nuevos problemas o fenómenos sociales, políticos, económicos, culturales, naturales, etc.
<p>➤ Función administrativa. Se materializa a través de aquellos trámites o designaciones de altos servidores públicos que tienen que ser avalados por el Congreso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Designar a los ministros de la SCJN, a los magistrados de los tribunales agrarios y del tribunal electoral. - Autorizar cuando un ciudadano pretenda prestar sus servicios a un gobierno extranjero o que reciba condecoraciones de otra nación. - Admitir nuevos estados a la Unión. - Conceder licencia al presidente de la República para ausentarse del país. - Designar a los consejeros del IFE. - Ratificar los nombramientos del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, altos funcionarios de Hacienda, cónsules, altos mandos del ejército y cargos superiores que realice el Ejecutivo.
<p>➤ Función de orientación o dirección política. Es la función que tiene la finalidad de responder a las demandas sociales y elaborar planes que favorezcan la política social del Estado, así como</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Actualizar la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Planeación y los decretos destinados a la educación. - Expedir leyes para regular las condiciones del servicio público concesionado y aquellas relativas

<p>garantizar la estabilidad política del país.</p>	<p>a la planeación nacional del desarrollo económico y social.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar leyes de programación económica y promoción de la inversión mexicana y regulación de la extranjera. - Expedir el bando solemne para dar a conocer en todo el país, al presidente de la República electo. - Analizar la política exterior del Ejecutivo y aprobarla bajo los principios que guarda la Constitución. - Calificar la causa grave por la que renuncia el presidente de la República.
<p>➤ Función jurisdiccional. Consiste en la participación que tiene el Congreso para dirimir una controversia, declarar la existencia de un derecho o culminar con una resolución inatacable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Declarar la renuncia tácita de un diputado o senador cuando éste se encuentre ausente. - Solicitar descontar la dieta a los legisladores faltantes. - Delimitar los límites de los estados, terminando con las diferencias que entre estos se susciten. - Definir los delitos y faltas contra la Federación y establecer sus castigos. - Otorgar amnistías por delitos cuyo conocimiento sea de jurisdicción federal. - Declarar si existe o no declaración de procedencia contra servidores públicos que hubiesen incurrido en delito. - Fungir como órgano de acusación y jurado de sentencia en los juicios políticos de los servidores públicos. - Acusar al presidente de la República por traición a la patria y delitos del orden común. - Remover al jefe de Gobierno del Distrito Federal.

1) LA FUNCIÓN DE CONTROL

Antecedentes

Según Cecilia Mora-Donatto (2001, p. 126) los primeros instrumentos de control parlamentario sobre el gobierno aparecen con cierta nitidez en el Parlamento británico a comienzos del siglo XVIII y en el continente europeo, concretamente en Francia, a la caída de Napoleón, consolidándose en la práctica parlamentaria de la “Monarquía de julio”, encabezada por Luis Felipe (1830-1848)

Es dentro del contexto de las monarquías constitucionales, en el cual se comenzó a dar el control, pero bajo la inmunidad del jefe de Estado, de tal manera que la responsabilidad de éste quedaba salvada a través de la figura del refrendo y, por ello, sólo el Consejo de Ministros podía ser objeto de control. Posteriormente dos elementos se unieron para ir dando forma a lo que hoy conocemos como control: la responsabilidad política y la responsabilidad penal (el *impeachment* inglés). Estos dos conceptos se unirían después en el concepto conocido como “responsabilidad político-penal”, que exigía la renuncia de los miembros del gobierno bajo la amenaza de ser juzgados.

Es desde ese momento hasta 1918 cuando se comienza a dar tanto una relación jurídica permanente más marcada entre Parlamento y gobierno, como un distanciamiento de estas dos instituciones. Al respecto, se da una primera etapa en las nuevas constituciones aprobadas después de la caída de los imperios alemán, austro-húngaro y ruso, las cuales marcaron la responsabilidad expresa del gobierno ante el parlamento.

La segunda etapa de distanciamiento Parlamento-gobierno se presenta después de los procesos constituyentes de la segunda posguerra mundial, ya que el ideal democratizador del constitucionalismo de los años veinte, empujó en la segunda mitad de la década de los cuarenta, la posición central del Parlamento en el conjunto del sistema político, de manera que éste no consolidó su papel central a través de sus tradicionales funciones legislativa, presupuestaria y de control, sino que adquirió un notable protagonismo en otros campos y actividades a través de lo que la doctrina italiana ha denominado *indirizzo*, esto es, en donde el Parlamento asume predominantemente funciones de dirección e impulso de la acción política.

Los efectos de una y otra etapa se manifiestan en la formalización y juridificación de todas las funciones parlamentarias que involucran, necesariamente, a la función de control. (Ibid, p.130)

Definición

El control parlamentario es una técnica jurídico-procedimental y política mediante la cual el Parlamento o Congreso tiene facultades para incidir en la dirección, evaluación y sanción de las acciones del gobierno. (Oliva, 2000, p. 102)

El principal actor interesado por llevar a cabo la función de control es la oposición política. Ésta se empeña en desgastar la imagen del gobierno y presentar sus propias propuestas de forma alternativa a las del gobierno.

El control parlamentario es una actividad legal, ya que se ejerce a través de las atribuciones otorgadas al Congreso por la Constitución, la LOCG) y el RGICG. Además, hay que tomar en cuenta que toda la actividad de las Cámaras destinada a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del gobierno (o de otros entes públicos) lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata. Por consiguiente, aun cuando en los sistemas presidenciales, se parta de una separación rígida de poderes, los trabajos del Congreso someten (o deben someter) a una crítica constante la labor del Ejecutivo, no sólo cuando éste comparece obligadamente ante el Congreso, sino también cuando a iniciativa del Congreso el Ejecutivo es llamado a comparecer. (Mora-Donatto, 2001, p.132)

El control parlamentario se ejerce a través de varias de las actividades que desarrolla el Parlamento. Si bien hace un momento expusimos en un cuadro, la definición de las funciones

parlamentarias con sus actividades correspondientes, lo cierto es que las actividades parlamentarias no se pueden encajar en una sola función. Por ejemplo, la aprobación del Presupuesto de Egresos implica a su vez varias funciones: financiera o presupuestaria, y de control. Otro ejemplo: al momento de aprobar una nueva ley para hacer más estrictos los criterios de la política exterior que debe seguir el Ejecutivo, se ven involucradas al menos, las siguientes funciones: legislativa, de orientación o dirección política y de control.

Con todo esto queremos decir que no hay procedimientos parlamentarios propiamente de control, ya que una actividad legislativa puede “jugar” diversas funciones a la vez.

Bajo esta concepción, enlistaremos cuales son las actividades de control más palpables que encontramos en nuestra Constitución Política vigente, así como las instancias del poder Legislativo que están facultadas para implementarlas. Para lograr dicho cometido, vamos a presentar un cuadro, muy similar al que utiliza Sainez Araiza (2001, p. 163-194), sólo que con algunas modificaciones de formato para hacer más manejable la información.

FUNCIÓN DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO

Actividades de control	Competencia	Artículo constitucional que lo regula
1) Aprobar la suspensión de las garantías y dar su autorización al presidente de la República para legislar en este caso.	Congreso	Art. 29, en relación con el 49.
2) Facultar al Ejecutivo para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de tarifas de exportación e importación.	Congreso	Art. 131, en relación con el 49.
3) Recibir y analizar el informe escrito que presente el presidente de la república el día de la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias.	Congreso	Art. 69, en relación con el 65 y 66.
4) Autorizar mediante la Ley de Ingresos los recursos económicos con los que puede contar el Ejecutivo.	Congreso	Art. 73, fracción VII.
5) Aprobar las bases para que el Ejecutivo celebre	Congreso	Art. 73, fracción VIII.

empréstitos sobre el crédito de la nación, así como para aprobar los mismos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.		
6) Aprobar anualmente los montos de endeudamiento; crear o supervisar empleos públicos de la Federación, y aumentar o disminuir sus dotaciones.	Congreso	Art. 73, fracción XI.
7) Declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo	Congreso	Art. 73, fracción XII
8) Conceder licencia al presidente, así como designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto o interino; aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República	Congreso	Art. 73, fracciones XXVI y XXVII.
9) Calificar en caso de que el presidente de la República renuncie al cargo, la causa grave por la que lo hace.	Congreso	Art. 86.
10) Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en términos que disponga la ley. (Facultad exclusiva).	C. Diputados	Art. 74, fracción II, en relación con el art. 79, fracción II.
11) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de egresos. (Facultad exclusiva)	C. Diputados	Art. 74, fracción IV en relación con los artículos 73 y 75.
12) Revisar la Cuenta Pública del año anterior con el propósito de conocer y comprobar la gestión financiera, verificando si ésta se ha ajustado o no a lo señalado en el presupuesto correspondiente (facultad exclusiva).	C. Diputados	Art. 74, fracción IV.
13) Analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo.	C. Senadores	Art. 76, fracción I.
14) Aprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Ejecutivo.	C. Senadores	Art. 76, fracción I, en relación con el 89, fracción X.
15) Examinar o verificar el contenido del tratado propuesto para su ratificación con el propósito de determinar si no se opone a la Constitución, y, posteriormente aprobarlo.	C. Senadores	Art. 131.
16) Ratificar los nombramientos de procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, cónsules, jefes superiores del Ejército que realice el Ejecutivo.	C. Senadores	Art. 76, fracción II, en relación con el 89, fracciones III, IV, XVII y con el artículo 79, fracción VII.
17) Dar autorización al Ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional.	C. Senadores	Art. 76, fracción IV y 78, fracción I
18) En el caso de desaparición de los poderes constitucionales en un determinado estado, el presidente elaborará una terna para el cargo de gobernador provisional, pero es el Senado quien tiene	C. Senadores	Art. 76, fracción IV.

la facultad para nombrarlo.		
19) Nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución	C. Senadores	Art. 76, fracción IX, en relación con el artículo 122.
20) Los diputados y senadores podrán solicitar la información o fotocopias de documentos que obren en las dependencias públicas, archivos y demás oficinas de la nación, así como entrevistar a los funcionarios públicos que requieran.	C. Diputados o C. Senadores	Art. 77, fracción II.
21) Autorizar al presidente de la República para que pueda ausentarse del territorio nacional.	Congreso o Comisión Permanente	Art. 88.
22) Las Cámaras pueden hacer comparecer a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, jefes de departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.	C. Diputados o C. Senadores	Art. 93.
23) Las Cámaras pueden crear comisiones para investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria.	C. Diputados o C. Senadores	Art. 93.
24) Declarar la procedencia de la acusación por responsabilidad penal de los servidores públicos y ponerlos a disposición de los tribunales ordinarios.	C. Diputados	Art. 111, relacionado con el 74.
25) Conocer de la responsabilidad penal del presidente de la República y después la conocerá el Senado, quién dictará su sentencia.	C. Diputados o C. Senadores	Art. 111, en relación con el 110.
26) Fungirá como órgano de acusación en los juicios políticos de los servidores públicos señalados en el artículo 110.	C. Diputados	Art. 74, fracción V, en relación con el 109.
27) Se erigirá en jurado de sentencia y dará su resolución inatacable, cuyas consecuencias pueden ser la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones en la administración pública.	C. Senadores	Art. 76, fracción VII; 109, fracción I; y, 100.
28) Crear un organismo de protección de los derechos humanos que conozca de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público (excepto del Poder Judicial Federal) que violen estos derechos, así como conocer de las inconformidades que se presenten con relación a las recomendaciones.	Congreso	Art. 102, Apartado "B".
29) Dar su autorización para que el presidente de la República disponga de la Guardia Nacional	C. Senadores o Comisión Permanente	Art. 76, fracción IV y 78, fracción I.
30) Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República; otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de la República que le someta al Ejecutivo federal; conceder licencia hasta por 30 días al presidente de la República y	C. Senadores o Comisión Permanente	Art. 78, fracciones II, V, VI y VII, en relación con el Art. 89, fracciones III, IV, V, IX, XVI y XVIII.

nombrar el interino que lo supla; y podrá ratificar o no los nombramientos que haga el presidente de la República respecto de los ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda y jefes del Ejército respectivamente.		
---	--	--

CAPÍTULO II.
CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA LVIII LEGISLATURA.

A) INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Como bien lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 52, la Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La misma Constitución Política establece que la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Por su parte, para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.

Así entonces, siguiendo estas fórmulas, la integración de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados quedó de la siguiente manera:

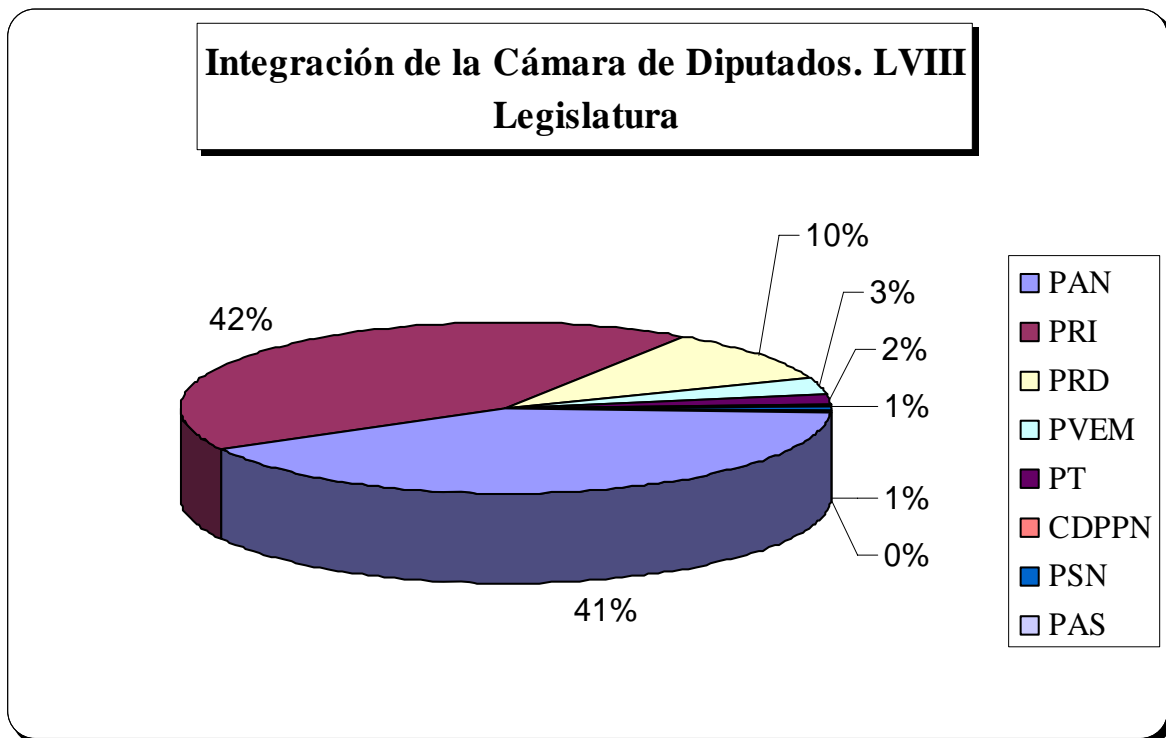
GRUPO PARLAMENTARIO	DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
Partido Acción Nacional	136	70	206
Partido Revolucionario Institucional	132	79	211

Partido de la Revolución Democrática	23	27	50
Partido Verde Ecologista de México	6	11	17
Partido del Trabajo	2	6	8
Convergencia por la Democracia, PPN	1	2	3
Partido de la Sociedad Nacionalista	-	3	3
Partido Alianza Social	-	2	2
TOTAL	300	200	500

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 29 de agosto de 2000.

El Partido Acción Nacional, al no tener la mayoría calificada en la Cámara de Diputados para aprobar una reforma constitucional, necesariamente requiere de parte de los votos de la oposición (particularmente del PRI) para lograrlo.

Estas cifras también son importantes, porque de entrada nos invitan a suponer que la oposición, al ser mayoritaria en la Cámara de Diputados, optará por desprestigiar al gobierno en sus actos u omisiones, además de que tratará de controlarlo mediante algunos de los mecanismos mencionados en el capítulo anterior.



1) Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

El artículo 74 Constitucional establece que la Cámara de Diputados deberá desahogar diversos asuntos que son de su absoluta competencia; es decir, que para resolverlos no tendrá que prescindir de la ratificación del Senado de la República.

El procedimiento legislativo para desahogar asuntos que son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados es más corto que el procedimiento ordinario que presentamos en el capítulo anterior de este proyecto de investigación. Es más corto, porque una vez que es aprobado en la Cámara de Diputados, directamente es enviado al Ejecutivo federal, sin tener que ser sometido a la aprobación de la Cámara revisora.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son:

- Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo.
- Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en algún delito previsto en el artículo 11 Constitucional.

2) Los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados.

- Mesa Directiva.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados es el órgano encargado de conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; y, garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la legislación secundaria.

La Mesa Directiva tiene las siguientes atribuciones: a) asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara; b) realizar la interpretación de las normas relativas a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión; c) formular y cumplir el orden del día para las sesiones; d) determinar las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios; e) cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación; f) determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; g) designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial; h) elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria; etc.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados es electa por el pleno y se integra con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios; los cuales duran en sus funciones un año, pudiendo ser reelectos. La Cámara de Diputados elige a su Mesa Directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos.

La elección de los integrantes de la Mesa Directiva se hace por cédula o utilizando el sistema de votación electrónica. Para la elección de la Mesa Directiva, los grupos parlamentarios

postularán a quienes deban integrarla, tomando en cuenta que los coordinadores de dichos grupos no podrán formar parte de la Mesa Directiva.

La integración de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura quedó de la siguiente manera:

Primer Año de Ejercicio Constitucional (2000-2001)		
Presidente	Vicepresidentes	Secretarios
Dip. Ricardo García Cervantes (PAN)	Dip. María Elena Álvarez Bernal (PAN) Dip. Eloy Cantú Segovia (PRI) Dip. Eric Villanueva Mukul (PRD)	Dip. Manuel Medellín Milán (PRI) Dip. Bernardo Borbón Vilches (PAN) Dip. Alma Carolina Viggiano Austria (PRI)

Segundo Año de Ejercicio Constitucional (2001-2002)		
Presidente	Vicepresidentes	Secretarios
Dip. Beatriz Paredes Rangel (PRI)	Dip. María Elena Álvarez Bernal (PAN) Dip. Eloy Cantú Segovia (PRI) Dip. Eric Villanueva Mukul (PRD)	Dip. Martha Silvia Sánchez González (PRI) Dip. Rodolfo Dorador Pérez Gavilán (PAN) Dip. Adrián Rivera Pérez (PAN)

Tercer Año de Ejercicio Constitucional (2002-2003) Primer Lapso (5 de Septiembre al 15 de Diciembre 2002)		
Presidente	Vicepresidentes	Secretarios
Dip. Beatriz Paredes Rangel (PRI)	Dip. Eric Villanueva Mukul (PRD) Dip. María Elena Álvarez Bernal (PAN) Dip. Jaime Vázquez Castillo (PRI)	Dip. Adela Cerezo Bautista (PRI) Dip. Rodolfo Dorador Pérez Gavilán (PAN) Dip. Adrián Rivera Pérez (PAN)

Tercer Año de Ejercicio Constitucional (2002-2003) Segundo Lapso (15 de Diciembre de 2002 al 15 de Marzo de 2003)		
Presidente	Vicepresidentes	Secretarios
Dip. Eric Villanueva Mukul (PRD)	Dip. María Elena Álvarez Bernal (PAN) Dip. Jaime Vázquez Castillo (PRI)	Dip. Adela Cerezo Bautista (PRI) Dip. Rodolfo Dorador Pérez Gavilán (PAN)

		Dip. Adrián Rivera Pérez (PAN)
--	--	--------------------------------

Tercer Año de Ejercicio Constitucional (2002-2003) Tercer lapso (15 de Marzo 2003 al 31 de Agosto de 2003)		
Presidente	Vicepresidentes	Secretarios
Dip. Armando Salinas Torre (PAN)	Dip. María Elena Álvarez Bernal (PAN) Dip. Jaime Vázquez Castillo (PRI) Dip. Rafael Servín Maldonado (PRD)	Dip. Adela Cerezo Bautista (PRI) Dip. Rodolfo Dorador Pérez Gavilán (PAN) Dip. María de las Nieves García Fernández (PRI)

➤ Junta de Coordinación Política.

La Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados es el órgano que tiene por objeto expresar la pluralidad de la Cámara e impulsar entendimientos y acuerdos que conlleven al cumplimiento de sus facultades.

La JUCOPO se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario. Será presidente de la Junta, por la duración de la Legislatura, el coordinador parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. En el caso de que ningún grupo parlamentario se encuentre en el supuesto señalado anteriormente, la responsabilidad de presidir la Junta tendrá una duración anual y se desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos parlamentarios en orden decreciente del número de legisladores que los integren.

Entre otras, la Junta de Coordinación Política tiene las siguientes atribuciones: a) Impulsar la conformación de acuerdos en torno a las iniciativas o minutas que requieran de la votación del pleno; b) presentar a la Mesa Directiva y al pleno propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que impliquen una posición política de la Cámara; c) proponer al pleno la integración de comisiones; d) presentar al pleno el anteproyecto de

presupuesto anual de la Cámara; y, e) asignar recursos humanos, materiales y financieros a los grupos parlamentarios.

La integración de la JUCOPO durante la LVIII Legislatura fue la siguiente:

Primer Año de Ejercicio Constitucional, (2000-2001)	
Cargo	Legislador
Presidente	Dip. Beatriz Paredes Rangel Coordinadora del GPPRI
Integrantes	Dip. Martí Batres Guadarrama Coordinador del GPPRD
	Dip. Bernardo de la Garza Herrera Coordinador del GPPVEM
	Dip. Alberto Anaya Gutiérrez Coordinador del GPPT
	Dip. Felipe Calderón Hinojosa Coordinador del GPPAN

Segundo Año de Ejercicio Constitucional, (2001-2002)	
Cargo	Legislador
Presidente	Dip. Felipe Calderón Hinojosa Coordinador del GPPAN
Integrantes	Dip. Rafael Rodríguez Barrera Coordinador del GPPRI
	Dip. Bernardo de la Garza Herrera Coordinador del GPPVEM
	Dip. Alberto Anaya Gutiérrez Coordinador del GPPT
	Dip. Martí Batres Guadarrama Coordinador del GPPRD

Tercer Año de Ejercicio Constitucional, (2002-2003)	
Cargo	Legislador
Presidente	Dip. Eric Villanueva Mukul Coordinador del GPPRD
Integrantes	Dip. Rafael Rodríguez Barrera

	Coordinador del GPPRI Dip. Alejandro Zapata Perogordo Coordinador del GPPAN Dip. Bernardo de la Garza Herrera Coordinador del GPPVEM Dip. Alberto Anaya Gutiérrez Coordinador del GPPT
--	--

➤ Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

La Conferencia es un órgano parlamentario de reciente creación, producto de la Ley Orgánica de 1999. Las principales atribuciones de este órgano son:

a) Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones; b) proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos por la LOCG; c) impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; y, d) llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala dicha ley.

La Conferencia se integra con el Presidente de la Cámara de Diputados y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia. El presidente de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General.

La Conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. El presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate.

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos		
Periodo	Presidente	Integrantes
Primer Año de Ejercicio Constitucional (2000 - 2001)	Dip. Ricardo García Cervantes (PAN)	Dip. Beatriz Paredes Rangel (PRI) Dip. Felipe Calderón Hinojosa (PAN) Dip. Martí Batres Guadarrama (PRD) Dip. Bernardo de la Garza Herrera (PVEM) Dip. Alberto Anaya Gutiérrez (PT)
Segundo Año de Ejercicio Constitucional (2001 - 2002)	Dip. María Elena Álvarez Bernal (PAN)	Dip. Rafael Rodríguez Barrera (PRI) Dip. Felipe Calderón Hinojosa (PAN) Dip. Martí Batres Guadarrama (PRD) Dip. Bernardo de la Garza Herrera (PVEM) Dip. Alberto Anaya Gutiérrez (PT)
Tercer Año de Ejercicio Constitucional (2002 - 2003)	Dip. Armando Salinas Torre (PAN)	Dip. Rafael Rodríguez Barrera (PRI) Dip. Alejandro Zapata Perogordo (PAN) Dip. Eric Eber Villanueva Mukul (PRD) Dip. Bernardo de la Garza Herrera (PVEM) Dip. Alberto Anaya Gutiérrez (PT)

3) Integración de comisiones en la Cámara de Diputados.

Las comisiones son órganos especializados para la discusión y análisis de las iniciativas. Las comisiones son las encargadas de elaborar dictámenes, informes, opiniones y resoluciones, a fin de que la Cámara de Diputados cumpla sus atribuciones constitucionales.

Cabe destacar que las comisiones funcionan como filtros en el proceso legislativo. Muchas iniciativas que llegan a comisiones nunca son dictaminadas y enviadas de regreso al pleno de la Cámara. Las comisiones actúan a partir de consideraciones políticas. (Nacif, 2000, p. 35.)

En la Ley Orgánica del Congreso existen dos tipos de comisiones: las ordinarias y las de investigación. Las comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio, y su competencia corresponde en lo general a las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tienen un máximo de treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Un diputado podrá pertenecer hasta a tres comisiones ordinarias. La Junta de Coordinación Política toma en cuenta la pluralidad política de la Cámara para proponer la integración de las comisiones.

Por su parte, las comisiones de investigación son órganos del Parlamento de carácter temporal, instalados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por

un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático (Mora-Donatto, 2000, p. 70)

La integración de las comisiones ordinarias de la LVIII Legislatura quedó de la siguiente manera:

Comisión	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	CONV	PAS	PSN	IND	Total
Agricultura y Ganadería	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Asuntos Indígenas	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Atención a Grupos Vulnerables	13	12	3	-	1	-	1	-	-	30
Ciencia y Tecnología	13	12	2	-	1	-	1	-	-	29
Comercio y Fomento Industrial	13	12	3	-	1	-	-	1	-	30
Comunicaciones	13	12	3	-	1	-	-	1	-	30
Cultura	13	12	3	-	1	-	-	1	-	30
Defensa Nacional	13	12	3	-	1	-	-	1	-	30
Desarrollo Rural	13	12	3	1	-	-	-	-	-	29
Desarrollo Social	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Distrito Federal	13	12	3	-	1	-	-	-	-	29
Educación Pública y Servicios Educativos	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Energía	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Equidad y Género	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Fomento Cooperativo y Economía Social	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Fortalecimiento del Federalismo	13	12	3	-	1	-	1	-	-	30
Gobernación y Seguridad Pública	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Hacienda y Crédito Público	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Jurisdiccional	7	6	2	-	1	-	-	-	-	16
Justicia y Derechos Humanos	13	12	3	-	1	1	-	-	-	30
Juventud y Deporte	13	12	3	-	2	-	-	-	-	30
Marina	13	12	3	-	2	-	-	-	-	30
Medio Ambiente y Recursos Naturales	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Participación Ciudadana	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Pesca	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Población, Fronteras y Asuntos Migratorios	13	12	3	-	1	1	-	-	-	30
Presupuesto y Cuenta Pública	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Puntos Constitucionales	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30

Radio, Televisión y Cinematografía	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Recursos Hidráulicos	13	12	3	-	1	1	-	-	-	30
Reforma Agraria	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	8	6	3	-	1	-	-	-	-	18
Relaciones Exteriores	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Salud	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Seguridad Social	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Trabajo y Previsión Social	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Transportes	13	12	3	-	1	-	-	-	-	29
Turismo	13	12	3	-	1	-	-	1	-	30
Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30
Vivienda	13	12	3	1	1	-	-	-	-	30

Fuente: Elaboración propia con datos de la página Web de la Cámara de Diputados

La conformación de las comisiones es muy importante, pues es ahí donde se hace el verdadero trabajo legislativo. La primera fase de aprobación de una iniciativa de ley o de un dictamen a discusión con punto de acuerdo requiere primero de ser aprobado en comisiones antes de ser aprobado en el pleno. Según los datos del cuadro anterior, el PRI tiene 13 de 30 legisladores que integran cada comisión, lo que le permite una gran capacidad para negociar y presionar, tanto al grupo parlamentario del PAN, como al Ejecutivo federal.

B) INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES

La integración del Senado de la República se encuentra establecida en el artículo 56 Constitucional, en el que se señala que este órgano del Poder Legislativo estará conformado por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de

candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

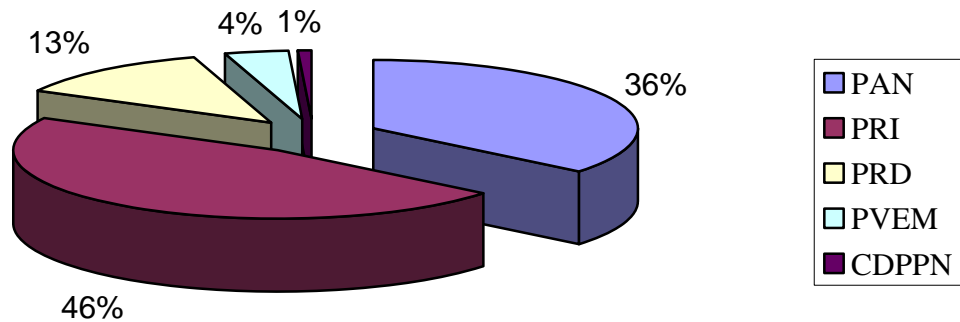
Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La integración de la LVIII Legislatura de la Cámara de Senadores quedó de la siguiente manera:

GRUPO PARLAMENTARIO	SENADORES DE MAYORÍA RELATIVA	SENADORES DE PRIMERA MINORÍA	SENADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
Partido Acción Nacional	27	10	9	46
Partido Revolucionario Institucional	32	15	13	60
Partido de la Revolución Democrática	4	7	5	16
Partido Verde Ecologista de México	1	-	4	5
Partido del Trabajo	-	-	-	-
Convergencia por la Democracia, PPN	-	-	1	1
Partido de la Sociedad Nacionalista	-	-	-	-
Partido Alianza Social	-	-	-	-
TOTAL	64	32	32	128

Fuente: Sistema de Información Legislativa.

Integración de la Cámara de Senadores. LVIII Legislatura



1) Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

Las facultades exclusivas de la Cámara alta se encuentran enumeradas en el artículo 76 Constitucional. Estas son:

- Analizar la política exterior desarrollada por el titular del Ejecutivo federal.
- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.
- Autorizar al presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias.
- Dar su consentimiento para que el titular del Ejecutivo federal pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.

- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado y nombrar un gobernador provisional.
- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado.
- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos.
- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de una terna propuesta por el presidente de la República.
- Nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.

2) Los órganos de gobierno de la Cámara de Senadores.

- Mesa Directiva.

La Mesa Directiva del Senado es un órgano colegiado compuesto por ocho miembros que tiene la responsabilidad de observar que en la Cámara se cumplan los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.

Las principales facultades de la mesa Directiva del Senado son: a) presidir los debates y votaciones del pleno y determinar el trámite de los asuntos abordados en las sesiones; b) formular y cumplir el orden del día para las sesiones; c) asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, y demás escritos, cumplan con la normatividad correspondiente; d) designar las comisiones de cortesía para cumplir con el ceremonial; e) conducir las relaciones de la Cámara con la otra Cámara y los otros dos Poderes de la Unión; etc.

Aquí hemos mencionado sólo algunas de las atribuciones de la Mesa Directiva, pero cabe destacar que en cuanto a sus funciones, debe distinguirse entre las que son propias del órgano colegiado, las que corresponden a sus miembros y las relativas con la suplencia de las mismas funciones. En lo que hace a las primeras, en el artículo 66 de la Ley Orgánica se hace una enunciación, la cual ni es completa, ni lleva a cabo una adecuada separación entre las que corresponden al órgano Mesa Directiva y a sus miembros en lo individual. (Cossío, 2003, p. 215)

Mesa Directiva de la Cámara de Senadores en el Primer Año de Ejercicio Constitucional, (sep. 2000- ago. 2001)		
Presidente	Vicepresidentes	Secretarios
Sen. Enrique Jackson Ramírez (PRI)	Sen. Carlos Chaurand Arzate (PRI) Sen. Gildardo Gómez Verónica (PAN) Sen. Raymundo Cárdenas Hernández (PRD)	Sen. Yolanda González Hernández (PRI) Sen. Rita María Esquivel Reyes (PAN) Sen. Ricardo Gerardo Higuera (PRD) Sen. Sara Castellanos Cortés (PVEM)

Mesa Directiva de la Cámara de Senadores en el Segundo Año de Ejercicio Constitucional, (sep. 2001- ago. 2002)		
Presidente	Vicepresidentes	Secretarios
Sen. Diego Fernández de Cevallos (PAN)	Sen. César Jáuregui Robles (PAN) Sen. Carlos Chaurand Arzate (PRI) Sen. Rafael Melgoza Radillo (PRD)	Sen. Yolanda González Hernández (PRI) Sen. Lucero Saldaña Pérez (PRI) Sen. Sara Castellanos Cortés (PVEM)

Mesa Directiva de la Cámara de Senadores en el Tercer Año de Ejercicio Constitucional, (sep. 2002- ago. 2003)		
Presidente	Vicepresidentes	Secretarios
Sen. Enrique Jackson Ramírez (PRI)	Sen. Carlos Chaurand Arzate (PRI) Sen. Cesar Jáuregui Robles (PAN) Sen. Raymundo Cárdenas Hernández (PRD)	Sen. Yolanda Eugenia González Hernández (PRI) Sen. Lydia Madero García (PAN) Sen. Rafael Melgoza Radillo (PRD) Sen. Sara Castellanos Cortes (PVEM)

➤ Junta de Coordinación Política.

La Junta de Coordinación Política como órgano es relativamente nueva en la vida parlamentaria del Senado mexicano y substituye a la antigua Gran Comisión del Senado ante la pluralidad de la Cámara y en el seno de la misma confluyen los grandes acuerdos políticos de los grupos parlamentarios.

La Junta de Coordinación Política es un órgano colegiado que manifiesta la pluralidad de la Cámara y promueve la producción de decisiones legislativas. Las principales funciones de este órgano son: a) plantear propuestas a la Mesa Directiva sobre el orden del día y modo de desahogarlo; b) impulsar acuerdos respecto al contenido de las iniciativas o minutas que requieran votación del pleno; c) presentar propuestas o pronunciamientos que signifiquen la posición política de la Cámara; d) proponer a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones; e) proponer a los senadores que hayan de integrar la Comisión Permanente; f) elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones; y, g) proponer al presidente de la Mesa Directiva a los senadores que habrán de integrar delegaciones para atender reuniones internacionales; entre otras.

La Junta de Coordinación Política se conforma al inicio del periodo constitucional de cada legislatura, se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura más dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que constituya la primera minoría de la Legislatura.

También la Junta de Coordinación Política adoptará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme al número de senadores con que cuente cada grupo respecto del total de la Cámara.

Será presidente de la Junta de Coordinación Política por el término de una legislatura el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta. Si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con este requisito, la Presidencia será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.

Dentro de las atribuciones del Presidente de la Junta de Coordinación Política se encuentran: promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones; proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo y el calendario del mismo; y, asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta.

Fueron presidentes de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República durante la LVIII Legislatura, los siguientes senadores:

Sen. Diego Fernández De Cevallos Ramos (PAN)

1er. año de la LVIII Legislatura

Sen. Enrique Jackson Ramírez. (PRI)

2º. año de la LVIII Legislatura

Sen. Diego Fernández De Cevallos Ramos (PAN)

3er. año de la LVIII Legislatura

3) Integración de comisiones en la Cámara de Senadores.

La integración de las comisiones de la LVIII Legislatura quedó de la siguiente manera:

Comisión	PRI	PAN	PRD	PVEM	IND	Total
Administración	3	2	1	1	-	7
Agricultura y Ganadería	7	5	1	-	-	13
Asuntos Fronterizos	4	3	1	-	-	8
Asuntos Indígenas	4	3	2	-	-	9
Biblioteca y Asuntos Editoriales	3	2	-	-	-	5
Ciencia y Tecnología	4	3	1	-	1	9
Comercio y Fomento Industrial	7	5	2	-	-	14
Comunicaciones y Transportes	7	6	2	-	-	15
Defensa Nacional	6	2	1	1	-	10
Derechos Humanos	4	3	2	-	-	9
Desarrollo Regional	4	3	1	-	-	8
Desarrollo Rural	3	3	2	-	-	8
Desarrollo Social	5	6	2	-	-	13
Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	4	2	1	1	-	8
Distrito Federal	3	3	1	-	-	7
Educación y Cultura	7	5	2	1	-	15
Energía	5	5	2	1	-	13
Equidad y Género	4	3	2	-	-	9
Estudios Legislativos	4	3	-	-	-	7
Estudios Legislativos, Primera	4	3	-	-	-	7
Estudios Legislativos, Segunda	4	4	-	-	-	8
Federalismo y Desarrollo Municipal	5	4	1	-	-	10
Fomento Económico	3	3	1	-	-	7
Gobernación	6	4	2	1	1	14

Hacienda y Crédito Público	7	5	1	1	-	14
Jubilados y Pensionados	4	3	1	-	-	8
Jurisdiccional	3	3		1	-	7
Justicia	7	4	3	1	-	15
Juventud y Deporte	4	3		1	-	8
Marina	4	3	1	-	-	8
Medalla Belisario Domínguez	4	3	1	-	-	8
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	6	4	2	2	-	14
Población y Desarrollo	4	2	1	1	-	8
Puntos Constitucionales	6	3	2	1	-	12
Recursos Hidráulicos	4	3	-	-	1	8
Reforma Agraria	3	3	-	-	-	6
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	4	3	2	-	-	9
Relaciones Exteriores	7	5	1	-	-	13
Relaciones Exteriores, América del Norte	4	3	1	-	-	8
Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe	4	3	2	-	-	9
Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico	4	3	-	-	-	7
Relaciones Exteriores, Europa y África	4	3	-	-	-	7
Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales	4	3	-	1	-	8
Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales	3	2	2	-		7
Salud y Seguridad Social	4	3	3	1	-	11
Trabajo y Previsión Social	4	3	3	-	-	10
Turismo	4	3	1	1		9
Vivienda	4	3	1	-	-	8

Fuente: Elaboración propia con información de la página Web del Senado de la República.

Según los datos del cuadro anterior, la bancada del PRI obtuvo en promedio la mitad, o la mitad más uno de los lugares disponibles en la mayoría de las comisiones, lo que al igual que en la Cámara de Diputados, le da un amplio margen de maniobra para presionar y negociar con el PAN, o con el presidente de la República. Por otra parte, le da la capacidad suficiente para controlar a este último.

C) INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE

La integración de la Comisión Permanente está regulada por el artículo 78 Constitucional, el cual señala que tal órgano estará compuesto por 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores (con sus respectivos sustitutos), nombrados por sus respectivas Cámaras antes de la clausura de los periodos de sesiones ordinarias.

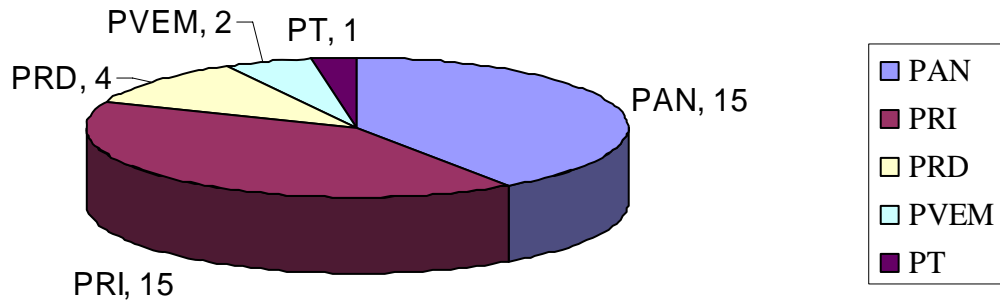
La integración de los recesos durante la LVIII Legislatura quedó de la siguiente manera:

GRUPO PARLAMENTARIO	DIPUTADOS	SENADORES	TOTAL
Partido Acción Nacional	8	7	15
Partido Revolucionario Institucional	7*	8	15
Partido de la Revolución Democrática	2	2	4
Partido Verde Ecologista de México	1	1	2
Partido del Trabajo	1*	-	1
Convergencia por la Democracia, PPN	-	-	-
Partido de la Sociedad Nacionalista	-	-	-
Partido Alianza Social	-	-	-
TOTAL	19	18	37

Fuente: Elaboración propia con Diarios de los Debates de las Cámaras de Diputados y Senadores, varias fechas.

*En el segundo receso del tercer año de ejercicio, el PT ya no tuvo diputado representante ante la Comisión Permanente, y el PRI incrementó a 8 el número de sus integrantes.

Integración de la Comisión Permanente. LVIII Legislatura



1) Las principales atribuciones de la Comisión Permanente.

Las atribuciones de la Comisión Permanente se encuentran señaladas en el artículo 78 Constitucional. Estas son:

- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 Constitucional.
- Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República.
- Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.
- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias.

- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo federal.
- Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta.
- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.
- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Cabe destacar que las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana en los días y a las horas que el Presidente de la misma indique formalmente. Si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones fuera de los días estipulados, se llevarán a cabo previa convocatoria por parte del Presidente.

Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las comisiones relativas de la Cámara que corresponda.

Cuando se trate de iniciativas de ley o de decretos, se imprimirán y se ordenará su inserción en el Diario de los Debates; se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y se turnarán a las comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas.

La Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el periodo extraordinario respectivo.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión designará al Presidente provisional en los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República durante el receso de las Cámaras. En la misma sesión resolverá convocar al Congreso General a un periodo extraordinario de sesiones, para el efecto de que se designe Presidente interino o sustituto. La convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente provisional. Si el Congreso de la Unión, se halla reunido en un periodo extraordinario de sesiones y ocurre la falta absoluta o temporal del Presidente de la República, la Comisión Permanente, de inmediato, ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el Congreso esté en aptitud de nombrar al Presidente interino o sustituto, según proceda.

Durante los recesos del Congreso, se presentarán a la Comisión Permanente, para su examen y su aprobación, los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de las respectivas Cámaras, conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley.

La Comisión Permanente, el último día de su ejercicio en cada periodo, deberá tener formados dos inventarios, uno para la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores. Dichos inventarios se turnarán a las Secretarías de las respectivas Cámaras y contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso.

2) El órgano de gobierno de la Comisión Permanente.

➤ Mesa Directiva.

La Mesa Directiva de la Comisión Permanente se nombra por mayoría de votos y está integrada por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un periodo de receso, entre los diputados, y para el periodo siguiente, entre los senadores. En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales, con auxilio de dos Secretarios de su elección, a fin de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, para lo cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un periodo de receso, entre los diputados, y para el periodo siguiente, entre los senadores. Llevada a cabo la elección de la Mesa Directiva, los electos tomarán desde luego posesión de sus cargos, y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo así a quien corresponda.

Integración de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente durante la LVIII Legislatura.			
Receso	Cargo		
	Presidente	Vicepresidente(s)	Secretarios
Primer receso del primer año	Dip. Ricardo García Cervantes (PAN)	Dip. José Elías Romero Apis (PRI)	Sen. Héctor Astudillo Flores (PRI) Sen. Lydia Madero García (PAN) Dip. Uuc-Kib Espadas Ancona (PRD) Dip. Adrián Rivera Pérez (PAN)
Segundo receso del primer año	Sen. Enrique Jackson Ramírez (PRI)	Sen. Fidel Herrera Beltrán (PRI) Dip. Moisés Alcalde Virgen (PAN)	Sen. Leticia Burgos Ochoa (PRD) Dip. Alvaro Vallarta Ceceña (PRI) Sen. Susana Stephenson Pérez (PAN) Dip. Tomás Torres Mercado (PRD)
Primer receso del segundo año	Dip. Beatriz Paredes Rangel (PRI)	Dip. Guillermo Anaya Llamas (PAN)	Dip. Manuel Medellín Milán (PRI) Dip. Magdalena Núñez Monreal (PRD) Sen. Noemí Guzmán Lagunas (PRI) Sen. Cecilia Romero Castillo (PAN)
Segundo receso del segundo año	Sen. Diego Fernández de Cevallos Ramos (PAN)	Sen. César Jáuregui Robles (PAN) Sen. Fidel Herrera Beltrán (PRI)	Dip. Manuel Añorve Baños (PRI) Dip. José Francisco Blake Mora (PRI) Dip. Miguel Barbosa Huerta (PRI) Dip. Álvaro Vallarta Ceceña (PRI)
Primer receso del tercer año	Dip. Eric Eber Villanueva Mukul (PRD)	Dip. Carlos Aceves del Olmo	Dip. Bernardo Borbón Vilches (PAN) Dip. Olga Margarita

			Uriarte Rico (PRI) Dip. José Tomás Lozano y Pardinias (PAN) Sen. Yolanda Eugenia González Hernández (PRI) Sen. Micaela Aguilar González (PAN)
Segundo receso del tercer año	Sen. Enrique Jackson Ramírez	Sen. Fidel Herrera Beltrán (PRI) Sen. Jorge Zermeño Infante (PAN)	Dip. Enrique Martínez Orta Flores (PRI) Dip. María Cruz Martínez Colín (PAN) Dip. Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PRD) Dip. Julián Luzanilla Contreras (PRI)

Fuente: Elaboración propia con Diarios de los Debates de las Cámaras de Diputados y Senadores, varias fechas.

Desde el punto de vista de las iniciativas de ley, la Comisión Permanente representa un lapso de tiempo de descanso; al menos en lo que hace al pleno, pues en este periodo los legisladores no pueden aprobar reformas legales o nuevas leyes, salvo que convoquen a un periodo extraordinario de sesiones.

Sin embargo, para nuestra investigación, la Comisión Permanente recobra vital importancia, pues durante dichos recesos, el Congreso, al no legislar, continúa presentando y aprobando una considerable cantidad de puntos de acuerdo. Esto aunado, a que de los 37 miembros integrantes de la Comisión Permanente, 22 representa a la oposición, y sólo 15 al Partido Acción Nacional.

Para fines de nuestro estudio, y con la intención de no hacer muy tedioso el manejo de la información, los asuntos presentados en los periodos de receso los integraremos a la Cámara a la que corresponden, por lo que en adelante sólo encontremos un capítulo que contenga información de la Cámara de Diputados, y otro, de la de Senadores.

CAPÍTULO III.
LAS PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO EN LA LVIII LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

En este capítulo trataré de abordar cuestiones respecto de la cantidad y el tipo de asuntos que fueron presentados en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura. Esto con la intención de dilucidar cuál de las funciones del Poder Legislativo predominó durante dicha Legislatura.

En este trabajo de investigación parto de la premisa de que las iniciativas de ley, al menos la mayoría, cumplen una función legislativa, ya que éstas tienen por objeto reformar, adicionar, derogar, o bien, aprobar una nueva ley.

Por su parte, parto también del supuesto de que las PPA no cumplen ninguna función legislativa, sino de control.

Reitero que uno de nuestros supuestos es que en la LVIII Legislatura predominó la presentación de asuntos que tienen por objeto controlar al Ejecutivo (PPA), que aquellos que tienen por objeto legislar (iniciativas)

ASUNTOS PRESENTADOS EN CÁMARA DE DIPUTADOS LVIII LEGISLATURA					
Tipo de asunto	Total presentados	Aprobados	Pendientes	Desechados	Tasa de aprobación
Iniciativas	1207	202	962	43	17%
PPA	1631	329	1244	58	20%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

A continuación daré una breve descripción de la cantidad de iniciativas que se presentaron en el periodo de análisis, pero no ahondaré en ellas, pues la intención no es analizar a fondo las iniciativas, sino sólo dar un panorama general de las mismas; y si acaso mencionar un poco sólo sobre las que fueron aprobadas. Posteriormente, pasaré a hacer una clasificación de las PPA, y a dar una breve descripción de cada rubro y a citar algunos ejemplos en cada caso.

A) Iniciativas de ley presentadas durante la LVIII Legislatura.

Durante la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados se presentaron 1207 iniciativas de ley, de las cuales 962 quedaron pendientes, sólo fueron aprobadas 202 y 43 fueron desechadas.

De las 1207 iniciativas presentadas, 925 proyectos de decreto tenían por objeto reformar, adicionar o crear una nueva ley secundaria; y 282 buscaban introducir alguna modificación a la Constitución Política.

INICIATIVAS LVIII LEGISLATURA. CÁMARA DE DIPUTADOS				
Tipo de iniciativa	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas
Reforma Constitucional	282	275	6	1
Ley secundaria	925	687	196	42
TOTAL	1207	962	202	43

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

Cabe destacar que de las 282 iniciativas de reforma constitucional que fueron presentadas durante el periodo de análisis, sólo fueron aprobadas 6. La primera fue presentada por el PAN y tenía por objeto facultar al Congreso para que legisle en materia de turismo. La segunda también fue presentada por el PAN y planteó hacer obligatoria la educación preescolar. La

tercera y cuarta fueron impulsadas por el PT y la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, respectivamente, y también buscaban hacer obligatoria la educación preescolar. La quinta fue promovida por el PRI y planteaba generar una reforma integral en materia presupuestal. La sexta iniciativa de reforma constitucional presentada y aprobada durante la LVIII Legislatura fue propuesta por el PAN y tenía como finalidad actualizar algunas de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo, para fortalecer su papel en el sistema de pesos y contrapesos del Estado mexicano.

Por su parte, en lo que hace a las 196 reformas a leyes secundarias aprobadas, es de destacar que la mayoría de iniciativas aprobadas estaban destinadas a reformar alguna disposición en materia económica del Estado y particularmente, cuestiones que tienen que ver con el cobro de impuestos. Por ejemplo fueron aprobadas 35 iniciativas para reformar la Ley del Impuesto Sobre la Renta, 20 para reformar la Ley de Derechos, 19 para reformar la Ley del Impuesto al Valor Agregado, 12 para reformar la Ley de Ingresos de la Federación, 6 para reformar la Ley de Coordinación Fiscal, etc. En suma, según nuestros cálculos, del total de iniciativas aprobadas en la LVIII Legislatura, el 60% estaban relacionadas con algún tema económico, particularmente en lo que hace a impuestos.

En materia social no se aprobaron una gran cantidad de reformas a las leyes secundarias ya existentes; sin embargo, se aprobaron varias leyes nuevas, tales como Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, Ley General del Instituto Nacional de la Mujer, Ley de Ahorro y Crédito Popular, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Ley de Energía para el Campo, Ley General de Lenguas Indígenas, Ley de Capitalización del Procampo, etc.

En tercer lugar se encontraron las reformas que tienen la finalidad de adecuar el marco normativo de las instituciones del Estado. En este caso también fue notoria la aprobación de nuevos cuerpos jurídicos: Ley Federal de Acceso a la Información Pública, Ley Federal del Servicio Público de carrera de la administración pública federal, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Orgánica de la Financiera Rural, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley Orgánica de Nacional Hipotecaria, Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, etc.

Este breve repaso nos permite dar cuenta de que a pesar de que se presentaron una gran cantidad de iniciativas, sólo se aprobaron el 17% de las presentadas. Con ello queremos decir, que la función legislativa de la Cámara de Diputados presenta rezagos. Ahora, veamos, que también se presentaron una gran cantidad de proposiciones con punto de acuerdo y que su porcentaje de aprobación fue ligeramente mayor al de las iniciativas de ley (20%).

En lo que hace a la presentación de iniciativas por grupo parlamentario, encontramos que PRI, PAN y PRD fueron los que más presentaron. Es de destacar que el Ejecutivo federal presentó 63 proyectos de decreto en la Cámara de Diputados como Cámara de origen, de los cuales le fueron aprobados 47, es decir, el 75%. Basándonos sólo en estas cifras, podríamos decir que la relación entre Ejecutivo y Legislativo es muy buena. Es por ello que en parte, este trabajo de investigación hace un intento por plantear otra perspectiva de análisis de la relación entre poderes. Consideramos que aquellos trabajos que pretenden dar una explicación sobre la relación entre ambas instancias, y que sólo fundamentan sus supuestos a la luz de las iniciativas que le aprueban o desechan al Presidente; están superados ante la nueva composición y dinámica interna del Poder Legislativo.

INICIATIVAS LVIII LEGISLATURA. CÁMARA DE DIPUTADOS				
Actores	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas
PRI	255	215	31	9
PAN	245	199	39	7
PRD	273	232	29	12
PVEM	72	59	10	3
PT	37	31	4	2
PSN	9	7	1	1
CD-PPN	4	3	0	1
PAS	13	13	0	0
PODER EJECUTIVO	63	14	47	2
OTROS	236	189	41	6
TOTAL	1207	962	202	43

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

B) Proposiciones con punto de acuerdo presentadas durante la LVIII Legislatura.

Como mencionamos anteriormente, las Proposiciones con Punto de Acuerdo (PPA) “son propuestas que hacen los legisladores o grupos parlamentarios para solicitar al Ejecutivo información sobre algún ramo de la administración pública, citar a comparecer a algún funcionario de la federación, exhortar al Ejecutivo a acatar alguna disposición o convocar al Congreso a modificar alguna normatividad en un sentido específico” (www.sil.segob.gob.mx). Actualmente las PPA ocupan, numéricamente, un lugar importante en el orden del día de cada sesión de las Cámaras del Congreso, además de que cuentan con la característica de que son de fácil y rápida aprobación en comparación con el procedimiento legislativo ordinario al que se sujeta una reforma legal.

De las 1,631 PPA que se presentaron en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura,

se aprobaron 329, es decir, el 20%. De las PPA presentadas, aproximadamente 953 han estado destinadas a controlar al Ejecutivo. Estas últimas pueden clasificarse en cuatro grupos: 1) Creación de comisiones o grupos de trabajo, 2) Exhortos o extrañamientos al Ejecutivo federal, 3) Solicitudes de comparecencia y 4) Solicitudes de información al Ejecutivo.

El resto de las PPA que no incluimos en ninguna de estas cuatro clasificaciones, las enmarcamos en un rubro denominado “Otras”. En este rubro están contempladas todas aquellas proposiciones con punto de acuerdo que no tienen por objeto controlar al Ejecutivo federal. La mayoría de ellas son exhortos, recomendaciones o solicitudes que hacen congresos estatales al Poder Legislativo federal. Este tipo de puntos de acuerdo abundan durante la temporada en la que se planea, discute y aprueba el Presupuesto de Egresos, pues este es el mecanismo que utilizan las Legislaturas locales para exigir a la Cámara de Diputados a que destine mayores recursos económicos a la entidad federativa correspondiente.

PPA CÁMARA DE DIPUTADOS LVIII LEGISLATURA										
Tipo de PPA	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	Otros *	Total presentadas	Aprobadas	Pendientes	Desechadas
Creación de comisiones o grupos de trabajo.	4	8	23	2	5	23	65	6	58	1
Exhortos/Extrañamientos al Ejecutivo federal.	87	135	133	40	36	301	732	188	515	29
Solicitudes de comparecencia.	5	30	34	8	12	15	104	26	75	3
Solicitudes de información al Ejecutivo.	7	11	20	2	2	10	52	17	33	2
Otras	43	78	128	17	16	396	678	92	563	23
Total	146	262	338	69	71	745	1631	329	1244	58

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

* Incluye PPA presentados por congresos locales, comisiones legislativas, varios partidos en conjunto, Partidos Centro Democrático, Convergencia, Alianza Social y Sociedad Nacionalista.

1) Creación de comisiones o grupos de trabajo.

En 1977 se reformó el artículo 93 constitucional a efecto de facultar al Congreso para crear comisiones que investiguen a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria. El objetivo primordial de tal disposición fue encontrar un mecanismo para que el Congreso vigile las actividades del Ejecutivo.

Según Cecilia Mora-Donatto (1998, p. 70), las comisiones de investigación son órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático.

Al decir de esta autora, es la oposición quien más atenta estará a los fallos u omisiones en aquellos asuntos de interés general, en los que el gobierno actuó mal o, simplemente, no actuó; la importancia de las comisiones se vincula, como no puede ser de otra forma, a la publicidad que de sus trabajos se haga, porque ésta ofrecerá al ciudadano los elementos de juicio con los cuales pueda él evaluar la actuación gubernamental y conocer los puntos de vista de la oposición en torno a un mismo problema.

La creación de comisiones de investigación permite a los órganos legislativos, ejercer control

sobre la acciones de gobierno. No obstante, esta condicionante poco sirve al Poder Legislativo para realizar las averiguaciones o investigaciones, si la única consecuencia consiste en dar a conocer al presidente de la República el resultado o un decálogo de informes y quejas. Sería pertinente que, en caso de haber alguna anomalía o falta por parte de los titulares de las dependencias sujetas a investigación fueran sancionadas. En definitiva, el carácter no vinculante de las investigaciones hace que esta acción facultativa de las Cámaras sea estéril y se haga sólo para formalizar una demanda de cierto sector de las Cámaras, disfrazando el verdadero ejercicio de control político. (Altamirano, 2004, p. 367)

En la LVIII Legislatura se presentaron 65 solicitudes de creación de comisiones o grupos de trabajo, ya sea para investigar a alguna dependencia pública, o para que emprenda alguna acción específica que escapa de las atribuciones de las demás comisiones ordinarias. De éstas, sólo 4 fueron presentadas o apoyadas por el PAN y el resto fueron impulsadas por la oposición política.

Entre las PPA que han tenido por objeto crear comisiones o grupos de trabajo destacan las presentadas durante la LVIII Legislatura para:

- Organizar consultas con los pueblos indígenas, a fin de conocer la voluntad y las necesidades de las reformas legales que le concierne a dicho sector.
- Entrevistar a las autoridades encargadas de las investigaciones del homicidio de Digna Ochoa y Plácido.
- Dar seguimiento a la construcción de un nuevo aeropuerto en San Salvador Atenco.
- Analizar y dar seguimiento a las investigaciones que se siguen por los delitos

cometidos contra personas vinculadas a movimientos sociales o políticos del pasado de México.

- Estudiar y analizar las repercusiones que tendría México al ingresar al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)
- Dar seguimiento a todas y cada una de las investigaciones relacionadas al homicidio de Luis Donaldo Colosio Murrieta.
- Coadyuvar en la investigación de la asociación Amigos de Fox.
- Dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los homicidios de mujeres perpetrados en Ciudad Juárez, Chihuahua, ocurridos desde 1993.
- Investigar sobre los programas y acciones que se pretendan implementar para los trabajadores migratorios mexicanos que regresan a sus hogares de origen.
- Evitar desviaciones presupuestales con fines proselitistas en beneficio de algún candidato o partido político en los procesos electorales de Durango, Yucatán, Tabasco y Morelos.

La creación de comisiones también se encuentra establecida en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General, y en él se estipula que el pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de integrantes que la conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les haya encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, se hará la declaración de su extinción.

2) Exhortos o extrañamientos al Ejecutivo federal

Los exhortos tienen como finalidad hacer un llamado al gobierno federal a que emprenda o deje de emprender alguna política, decisión, medida o actitud. En ocasiones, los exhortos llegan a criticar severamente los actos u omisiones del Presidente de la República o de los altos funcionarios del gobierno federal.

Los exhortos al Ejecutivo no se encuentran establecidos como tal en algún ordenamiento legal, a pesar de ello, se presentan una gran cantidad de estos.

Durante la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados se presentaron 732 PPA que contemplan exhortos o extrañamientos al Ejecutivo federal de las cuales sólo 87 fueron presentadas por el PAN. Esto comprueba la gran atención que prestan los partidos políticos de oposición a controlar al Ejecutivo. En los gobiernos divididos generalmente la oposición se enfrenta a la disyuntiva de cooperar-no cooperar con el gobierno. Si un partido de oposición apoya al gobierno y los resultados son exitosos, el triunfo lo capitaliza el gobierno; pero si coopera y los resultados no son fructíferos, comparte el costo y el partido en el gobierno le da oportunidades a la oposición de posicionarse frente al electorado. Por esta razón, casi siempre los partidos de oposición prefieren no cooperar con el gobierno.

En el caso de las PPA que tienen por objeto emitir un exhorto o extrañamiento al Ejecutivo, es difícil saber a ciencia cierta a qué dependencia se está dirigiendo el Congreso, ya que si bien en algunas propuestas se menciona claramente el destinatario, en otras, se hace un exhorto al Ejecutivo federal en lo general, sin especificar la dependencia responsable.

Sin embargo, en el caso de los exhortos/extrañamientos que son más o menos claros en cuanto a su destinatario, encontramos que la mayoría fueron dirigidos a las siguientes dependencias: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, seguida de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría General de la República, Secretaría de Energía, Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Como acabamos de mencionar, durante la LVIII Legislatura en el Congreso se presentaron un elevado número de exhortos o extrañamientos al Ejecutivo. Algunos que consideramos sobresalientes, tuvieron por objeto:

- Exhortar al presidente de la República a que actúe dentro del marco de la Constitución en lo que hace a la división de Poderes, y que deponga su actitud en contra del Congreso.
- Exhortar al Ejecutivo federal para que remueva de sus responsabilidades al canciller Jorge Castañeda por bloquear la participación de la Cruz Roja Internacional en la marcha zapatista y promover activamente el voto de censura al gobierno cubano en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.
- Solicitar al presidente de la República la destitución del titular de la Secretaría del Trabajo, Carlos Abascal, por influir en el despido de una profesora de literatura tras considerar que las lecturas de Gabriel García Márquez y Carlos Fuentes no son aptas para estudiantes de educación media.
- Exhortar al presidente de la República para que ordene a los representantes de Amigos

de Fox, la información acerca de los recursos recaudados desde la fecha de su constitución hasta el 31 de diciembre del año 2000, así como los datos completos acerca de su aplicación.

- Exhortar al Ejecutivo federal a someter a un proceso de consulta, análisis y discusión, las políticas de desarrollo destinadas a la región sur-sureste del país, y la viabilidad del Plan Puebla-Panamá.
- Solicitar al Ejecutivo que evite utilizar la sátira política en su programa radiofónico “Fox en vivo, Fox Contigo”.
- Solicitar a la SECOFI que ejercite las acciones tendientes a dar por terminada la concesión otorgada a Renave, SA de CV.
- Exhortar al gobierno federal para que resuelva el conflicto de los ejidatarios de San Salvador Atenco, estado de México que se oponen a la construcción del nuevo aeropuerto.
- Hacer un llamado a los titulares de la SEP y del INAH, a efecto de que eviten el uso del Castillo de Chapultepec para una cena que ofrecerá Vicente Fox a jefes de Estado y mandatarios de diversos países.
- Exhortar al Ejecutivo federal que promulgue y publique la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- Pedir que el Ejecutivo federal elimine la figura presidencial de sus cortes comerciales.
- Exhortar al Ejecutivo federal a renegociar el Capítulo VII Sector Agropecuario del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.
- Solicitar a la Procuraduría General de la República que investigue los vínculos entre Carlos Salinas de Gortari y Roberto Madrazo Pintado respecto de la supuesta influencia del primero en el desarrollo del proceso electoral de Tabasco.

- Solicitar al Presidente retirar la reproducción distorsionada y mutilada del escudo nacional por parte del Poder Ejecutivo y que se recupere el modelo original.
- Hacer un extrañamiento al presidente de la República para que su sueldo y los de sus colaboradores se sometan al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y a que emprenda una auténtica política de austeridad.

3) Solicitudes de comparecencia

El artículo 93 de la Constitución Política faculta a las Cámaras para hacer comparecer a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, jefes de departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Pedroza de la Llave (1996, p. 230-231) define a la comparecencia como el periodo de tiempo en el cual se formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de su gestión, citándose a los altos funcionarios a rendir los informes verbales que las Cámaras les soliciten o que estén obligados a dar anualmente.

Las comparecencias pueden admitir dos variantes: aquellas de servidores públicos (secretarios de despacho y jefes de departamento) ante el Congreso, las Cámaras, y ante las comisiones relativas al informe anual; o bien, comparecencias de servidores públicos (procurador general de la República, jefes de departamento administrativo, directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria), ante las Cámaras, y ante las comisiones, a fin de que informen cuando se discuta una ley o se

estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Cortés Campos y Raigosa Sotelo (2003, p. 192).

Durante la LVIII Legislatura se presentaron 104 solicitudes de comparecencia, de las que sólo 5 fueron presentadas por el PAN y el resto, por la oposición política. La dependencia que más solicitudes de comparecencia recibió fue la Secretaría de Hacienda (17), seguida de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (11), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (10), la Secretaría de Relaciones Exteriores (9), la Secretaría de Gobernación (8) y la Comisión Federal de Electricidad (8).

A pesar de que se presentó una buena cantidad de solicitudes de comparecencia, a nuestro parecer, éstas no tienen gran relevancia, pues los secretarios pueden asistir o no al llamado que le hacen los legisladores. Además, en caso se asistiera, la reunión no tiene trascendencia más allá de lo mediático, pues los acuerdos, solicitudes o reclamos no son de carácter vinculatorio, por lo que el funcionario compareciente puede o no hacer caso de ellos. Al respecto, Ignacio Marván (2002, p. 356) señala que el conflicto entre el Congreso y los secretarios se vuelve estéril y las posibilidades de que se dé crecen por el sistema esquizofrénico de responsabilidad del Ejecutivo establecido en la Constitución. Al presidente no puede reclamársele responsabilidad constitucional, todas las competencias que corresponden al Ejecutivo son personales del presidente y los secretarios no tienen competencia, pero sí responsabilidad.

Las solicitudes de comparecencia presentadas que más destacan fueron para citar a los siguientes funcionarios:

- Al secretario de Comunicaciones y Transportes, con el propósito de que informe sobre los fundamentos y los aspectos de planeación nacional que llevaron al gobierno federal a tomar la decisión de construir el nuevo aeropuerto en el municipio de Texcoco.
- Al Director General de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y al Director General de la Comisión Federal de Electricidad para explicar el contenido y alcance de los mecanismos de inversión privada nacional e internacional que a la fecha han implementado en las empresas públicas a su cargo.
- Al secretario de Relaciones Exteriores, así como el subsecretario para América del Norte, para que expliquen la situación y problemática que enfrentan los consulados mexicanos en EUA, al igual que el programa de atención y apoyo a los mexicanos en el extranjero.
- A los titulares de la SAGARPA, SEDESOL, SCT y SENER, a fin de que expliquen los subejercicios al gasto de inversión de diversos programas.
- Al Secretario de Gobernación, con objeto de que explique de dónde salen los recursos económicos que se utilizan para posicionar ante la opinión pública la figura Presidencial, al gobierno federal y al Partido Acción Nacional.
- Al titular de la Fiscalía Especial para Delitos Cometidos en el Pasado de la PGR, a fin de que rinda un informe de los avances en las pesquisas sobre los acontecimientos del 2 de octubre de 1968 y el 10 de junio de 1971.
- A los titulares de la Secretaría de Economía, SHCP y SAGARPA, para que den información sobre las importaciones y exportaciones de esta industria, sobre el cumplimiento y los términos del TLC en la materia y los compromisos adquiridos por los funcionarios del gobierno de México con los legisladores norteamericanos.
- Al presidente de la COFETEL, para que dé una explicación de las razones

fundamentales por las que favoreció a la empresa TELMEX en el aumento desmedido de precios y tarifas por el servicio de reconexión telefónica.

- Al Secretario de Gobernación con objeto de que informe sobre: 1) el desenvolvimiento del derecho de la libertad de creencias religiosas, 2) las relaciones Estado-iglesia y 3) la proliferación de agrupaciones religiosas.
- A los secretarios de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que den cuenta de la aplicación y transparencia en el manejo de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación a los ramos educativos.
- Al secretario de Hacienda y Crédito Público, para que explique por qué razón se redujo el gasto público destinado a programas fundamentales.
- A los secretarios de Energía y de Hacienda y Crédito Público, así como de los directores generales de la CFE y de Luz y Fuerza del Centro para que expliquen los motivos del alza a las tarifas eléctricas.
- Al secretario de Relaciones Exteriores para que explique los principios en los que se basa actualmente la política internacional del gobierno mexicano, además de que explique el voto mexicano en contra de Cuba en materia de derechos humanos.

4) Solicitudes de información al Ejecutivo

En el artículo 77 constitucional, fracción II, se faculta a los diputados y senadores para solicitar información o fotocopias de documentos que obren en las dependencias públicas, archivos y demás oficinas de la nación, así como entrevistar a los funcionarios públicos que requieran.

Cabe hacer la aclaración de que no debemos confundir el derecho de petición establecido en la Constitución, con las solicitudes de información al Ejecutivo. El derecho de petición establecido en el artículo 8° de la Constitución Política, es un instrumento que tiene cualquier ciudadano para enterarse de algún asunto público. Por su parte, las solicitudes de información que se encuentran en el artículo 77 de la Constitución Política, sólo pueden ser elaboradas por los legisladores y tienen la intención de dotar a éstos, de información para que cumplan de mejor manera con su función parlamentaria, o simplemente, para supervisar alguna rama del gobierno.

En nuestro periodo de análisis, en la Cámara de Diputados se presentaron 52 requerimientos de información al Ejecutivo federal, de los cuales sólo 7 fueron presentados por el PAN, y el resto por la oposición política.

Las dependencias del sector público a las que más solicitudes de información, los diputados propusieron hacer son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (7), la Procuraduría General de la República (7) y la Secretaría de Gobernación (5).

Al igual que las comparecencias de funcionarios, consideramos que las solicitudes de información al Ejecutivo tampoco tienen gran impacto, más allá del mediático, pues los funcionarios no tienen una obligación legal expresa para entregar la solicitud requerida. Al respecto, Mora-Donatto (2002, p. 416) indica que para dotar de eficiencia al derecho de los legisladores para requerir documentación de la administración es necesario establecer la correlativa obligación a cargo de ésta para proporcionarla. Existe una laguna en el artículo 47, fracción IV de la ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, pues establece

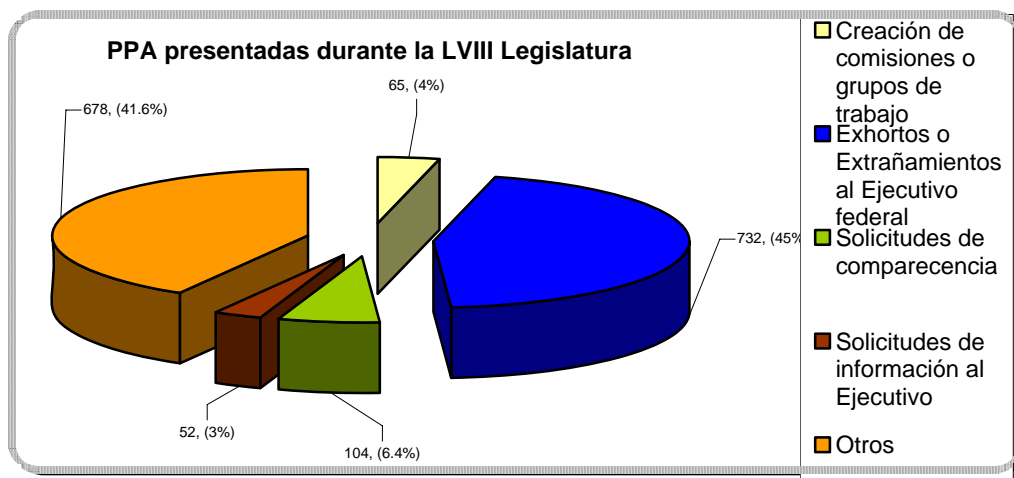
como obligación de éstos la custodia y cuidado de la información y documentación que produzcan y tengan acceso en razón de su cargo; sin embargo no menciona la obligación para proporcionarla a ningún órgano estatal fuera de la administración.

Entre las solicitudes de información al Ejecutivo que la Cámara de Diputados presentó en la LVIII Legislatura, sobresalen las relativas a:

- Al Convenio de Coordinación Energética que presumiblemente suscribió Vicente Fox Quesada, con Canadá y EUA.
- Información sobre las funciones que desarrollarán los coordinadores, consejeros y comisionados de gabinete, así como la relación que tienen con los secretarios de despacho y con el Presidente de la República.
- Un expediente completo a efecto de disponer de la información suficiente, que permita solicitar a la Procuraduría General de la República que ejercite la facultad de atracción de los casos de las mujeres asesinadas, en Ciudad Juárez, Chihuahua, y en todas las entidades federativas.
- Un informe sobre las irregularidades en la edición de libros de texto gratuitos y sobre los fundamentos que tuvieron para editar el libro promovido por la fundación Vamos México. Asimismo requiere información a la SECODAM sobre el otorgamiento de contratos que durante la actual administración ha realizado la CONALITEG.
- El resultado de la evaluación aplicada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, a los planteles de educación básica en la República Mexicana
- Una investigación sobre diversos casos de espionaje, con la intención de sancionar a quienes resulten responsables.

- El acta de la sesión de la Junta de Gobierno del mes de septiembre del 2002 y el comunicado que el secretario ejecutivo del IPAB envió a los bancos, mismos que contienen los términos de referencia de las auditorías ordenadas por la Auditoría Superior de la Federación y aprobados de manera unánime por la junta de gobierno.

Hasta aquí la clasificación de las proposiciones con punto de acuerdo. Según la clasificación que hicimos en este apartado, en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, la mayoría de PPA tuvo por objeto ejercer algún tipo de control hacia el Ejecutivo (953) y sólo 678 PPA tenían alguna otra finalidad.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

CAPÍTULO IV.
LAS PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO EN LA LVIII LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE SENADORES.

El Senado de la República ejerce su función de control parlamentario a través de diversas vías. En el siguiente cuadro, Raigosa Sotelo (2003, p. 182) enlista de manera concreta las principales vías de control parlamentario. Cabe destacar que en algunas de estas coparticipa con la Cámara de Diputados y otras forman parte de sus facultades exclusivas.

Las vías de ejercicio de la función de control por el Senado
A. Control sobre actos políticos del Poder Ejecutivo federal
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Informe presidencial. ➤ Comparecencias de funcionarios vinculadas al Informe. ➤ Citas a funcionarios a comparecer ante el Senado.
B. Control sobre actos políticos de gobiernos estatales y del Distrito Federal
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Declaración de desaparición de poderes y nombramiento de un gobierno provisional. ➤ Árbitro de conflictos políticos entre autoridades estatales. ➤ Remoción del jefe de Gobierno del DF y nombramiento de jefe de gobierno sustituto en su caso.
C. Controles sobre actos de órganos administrativos.
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Comisiones de investigación
D. Controles a través de nombramientos de funcionarios de otras instituciones
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ratificación, aprobación y designación de funcionarios.
E. Control jurisdiccional
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Juicio político.
F. Control presupuestario

- Ley de Ingresos
- Bases de endeudamiento de gobierno federal y del Distrito federal.

El anterior cuadro es de importancia para esta investigación, pues de manera muy clara contempla a las comparecencias de los funcionarios y a la creación de comisiones de investigación como mecanismos de control. Recordemos que estas dos vías, a la par de las solicitudes de información y los exhortos al Ejecutivo, forman parte de la clasificación de las proposiciones con punto de acuerdo que aquí calificamos como mecanismos de control parlamentario.

Al igual que en el anterior apartado, en este capítulo se intentará abordar cuestiones respecto de la cantidad y el tipo de asuntos que fueron presentados durante la LVIII Legislatura, pero ahora, en la Cámara de Senadores. Esto con la intención de dilucidar cuál de las funciones del Poder Legislativo predominó en este órgano legislativo.

La estructura de este capítulo es muy similar a la del anterior, la única diferencia estriba en que éste sólo aborda información relativa al Senado. A continuación, daré una breve descripción de la cantidad de iniciativas que se presentaron en el periodo de análisis, pero no ahondaré en ellas, pues la intención no es analizar a fondo las iniciativas. Posteriormente, pasaré a hacer una clasificación de las PPA y a citar algunos ejemplos en cada caso.

En la Cámara de Senadores se presentó casi el doble de proposiciones con punto de acuerdo en relación con las iniciativas. Por su parte, el porcentaje de aprobación fue más dispar, ya que mientras se aprobaron el 50% de las PPA, sólo fueron aprobadas el 12.5% de las iniciativas.

ASUNTOS PRESENTADOS EN CÁMARA DE SENADORES LVIII LEGISLATURA					
Tipo de asunto	Total presentados	Aprobados	Pendientes	Desechados	Tasa de aprobación
Iniciativas	441	55	376	10	12.5%
PPA	865	433	343	89	50%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

A) Iniciativas de ley presentadas durante la LVIII Legislatura.

Durante la LVIII Legislatura de la Cámara de Senadores se presentaron 441 iniciativas de ley, de las cuales 376 quedaron pendientes, sólo fueron aprobadas 55 y 10 fueron desechadas.

De las 441 iniciativas presentadas, 335 proyectos de decreto tenían por objeto reformar, adicionar o crear una nueva ley secundaria; y 106 buscaban introducir alguna modificación a la Constitución Política.

INICIATIVAS LVIII LEGISLATURA. CÁMARA DE SENADORES				
Tipo de iniciativa	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas
Reforma Constitucional	106	104	2	0
Ley secundaria	335	272	53	10
TOTAL	441	376	55	10

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

Cabe destacar que de las 106 iniciativas de reforma constitucional que fueron presentadas durante el periodo de análisis, sólo fueron aprobadas 2.

La primera fue presentada por el Ejecutivo federal y tenía por objeto generar el reconocimiento constitucional a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, y la inclusión de esta materia en el sistema jurídico nacional. Contenía garantías para que

dichos pueblos tengan acceso a las instancias de representación política, recursos materiales, defensa jurídica, educación y protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres. Precisaba que no se pretenden crear fueros indígenas especiales: el reconocimiento de su organización dentro de un municipio no significa la creación de un nuevo nivel de gobierno o una subordinación jerárquica de las autoridades municipales respecto de las autoridades indígenas. Propuso reformar los artículos 4, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución.

La segunda y última iniciativa de reforma constitucional presentada y aprobada en el Senado durante la LVIII Legislatura, fue un proyecto de decreto para reformar y adicionar los artículos 3 y 31 de la Constitución Política, a efecto de Establecer como obligatoria la educación preescolar, garantizar el acceso de toda población de 4 y 5 años a este nivel, y señalar que los mexicanos estén obligados a que sus hijos concurran a la escuela para cursar la educación preescolar. Dicha propuesta fue presentada por el PRI.

Por su parte, en lo que hace a las 53 reformas a leyes secundarias aprobadas, es de destacar que la mayoría de iniciativas aprobadas estaban destinadas a reformar alguna disposición en materia social. La mayoría de ellas se enfocó al tema indígena. Además de la iniciativa de reforma constitucional aprobada en la materia y de una nueva ley, se aprobaron las siguientes iniciativas sobre el tema, todas presentadas por el PRI:

- 1) Iniciativa para reformar y derogar diversos artículos de la Ley de Planeación. Propuso incluir en la Ley el mandato constitucional relativo a la obligatoriedad de consultar a las comunidades indígenas en todo lo relacionado con programas y políticas públicas federales, que pudieren afectar el hábitat, organización social y política o las formas de producción y

actividad económica de los pueblos; y, en su caso, de incorporar sus recomendaciones y propuestas a las tareas, instrumentos y fines de la planeación.

2) Iniciativa para reformar diversas disposiciones de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Planteó dotar al Consejo de Menores de nuevas atribuciones de tal manera que al aplicar esta ley, cuando los menores que se encuentren bajo su jurisdicción sean indígenas, se tomen en cuenta los usos, costumbres y lengua de la comunidad a la que pertenezcan.

3) Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Buscó crear las condiciones para evitar la discriminación de los indígenas por parte de cualquier ciudadano y, en particular, del Estado, sus instituciones y sus órganos de gobierno. Por esta razón, plantea modificar los artículos 7°, 9°, 12°, 33°, 47° y 49° de la Ley de referencia. Entre las medidas propuestas destacan: 1) fomentar una cultura de no discriminación y de respeto a la pluralidad y diversidad de la sociedad mexicana; 2) vigilar el uso de los recursos públicos destinados a la atención de las comunidades indígenas; y, 3) hacer accesible a dicho sector los procedimientos de denuncia y queja contra servidores públicos, mediante el apoyo de intérpretes y traductores.

4) Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles. Propone que los indígenas cuenten en todo tiempo y circunstancia con el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, obliga a los jueces a la suplencia de la queja y a tomar en cuenta, a la hora de emitir sus resoluciones, los usos, las costumbres y las especificidades culturales indígenas.

5) Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 15, 51 y 52 del Código Penal Federal y los artículos 1, 6, 15, 18, 124 Bis , 128, 154 y 159 del Código Federal de Procedimientos Penales. Planteó adecuar el contenido de los referidos ordenamientos incorporando en su texto aquellos preceptos tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos de los indígenas en lo que se refiere al ámbito penal federal, y evitar la indefensión jurídica y garantizar que nunca más existan indígenas recluidos injustamente pagando por delitos que no cometieron.

Después del tema indígena, el Senado concentró su atención en aprobar nuevas leyes, tales como:

- Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Hipotecario.
- Ley General de Desarrollo Rural Sustentable.
- Ley de Cultura Física y Deporte
- Ley de las Personas Adultas Mayores
- Ley de Sociedades de Inversión
- Ley Forestal
- Ley General de Residuos Tóxicos
- Ley General de Residuos
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Ley del Proceso Administrativo Simplificado de Enajenación
- Ley Federal del Servicio Público Profesional
- Ley de Disciplina del Personal de la Armada de México
- Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia

INICIATIVAS LVIII LEGISLATURA. CÁMARA DE SENADORES				
Actores	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas
PRI	171	149	20	2
PAN	74	64	9	1
PRD	62	58	1	3
PVEM	59	50	5	4
PODER EJECUTIVO	23	8	15	0
OTROS	52	47	5	0
TOTAL	441	376	55	10

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

La información antes asentada nos permite dar cuenta de que a pesar de que se presentaron una gran cantidad de iniciativas, sólo se aprobaron el 12.5% de las presentadas. Con ello queremos decir, que la función legislativa de la Cámara de Senadores presenta rezagos. Ahora, veamos que también se presentaron una gran cantidad de proposiciones con punto de acuerdo y que su porcentaje de aprobación fue considerablemente mayor al de las iniciativas de ley (50%).

B) Proposiciones con punto de acuerdo presentadas durante la LVIII Legislatura.

De las 865 PPA que se presentaron en la Cámara de Senadores durante la LVIII Legislatura, se aprobaron 433, es decir, el 50 %. De las PPA presentadas, aproximadamente 648 han estado destinadas a controlar al Ejecutivo. Estas últimas pueden clasificarse en cuatro grupos: 1) Creación de comisiones o grupos de trabajo, 2) Exhortos o extrañamientos al Ejecutivo federal, 3) Solicitudes de comparecencia y 4) Solicitudes de información al Ejecutivo.

PPA CÁMARA DE SENADORES LVIII LEGISLATURA									
Tipo de PPA	PAN	PRI	PRD	PVEM	Otros*	Total presentadas	Aprobadas	Pendientes	Desechadas
Creación de comisiones o grupos de trabajo.	4	8	12	1	6	31	5	26	0
Exhortos/Extrañamientos al Ejecutivo federal.	71	155	67	38	161	492	280	175	37
Exhortos a instancias del Poder Legislativo.	18	27	46	1	89	181	66	85	30
Solicitudes de comparecencia.	4	26	33	7	9	79	45	28	6
Solicitudes de información al Ejecutivo.	1	13	12	1	4	31	20	8	3
Otras	6	5	2	2	36	51	17	21	13
Total	104	234	172	50	305	865	433	343	89

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

* Incluye PPA presentados por congresos locales, comisiones legislativas, varios partidos en conjunto, Partido del Trabajo y Centro Democrático.

1) Creación de comisiones o grupos de trabajo

En la LVIII Legislatura de la Cámara de Senadores se presentaron 31 solicitudes de creación de comisiones o grupos de trabajo, ya sea para investigar a alguna dependencia pública, o para que emprenda alguna acción específica que escapa de las atribuciones de las demás comisiones ordinarias. De éstas, sólo 4 fueron presentadas por el PAN; lo que quiere decir que la oposición fue la más interesada en crear comisiones o grupos de trabajo.

Entre las PPA que tuvieron por objeto crear comisiones o grupos, destacan las propuestas para:

- Buscar junto con los Secretarios de Gobernación y de la Reforma Agraria, soluciones a las demandas del movimiento de los 400 Pueblos.
- Atender los asuntos migratorios entre México Y EUA.
- Crear una “Comisión de la Verdad” que atienda el esclarecimiento de los sucesos del 2 de octubre de 1968 e investigue los crímenes de lesa humanidad.

- Reactivar la Comisión de Concordia y Pacificación a efecto de contribuir a generar condiciones para la negociación y el diálogo en Chiapas.
- Analizar la trascendencia que conlleva la cancelación de subsidios a las tarifas de energía eléctrica, para consumo doméstico, en diversos estados de la República.
- Dar seguimiento a los contratos que otorga el sector energético.
- Conocer las investigaciones en torno a los asesinatos de las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.
- Conocer las negociaciones del Acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)
- Dar atención y seguimiento a las indagaciones del proceso que se sigue en torno al homicidio del Lic. Luis Donald Colosio Murrieta.

2) Exhortos o extrañamientos al Ejecutivo federal

Durante la LVIII Legislatura de la Cámara de Senadores se presentaron 492 PPA que contemplan exhortos o extrañamientos al Ejecutivo federal de las cuales sólo 71 fueron presentadas por el PAN. Esto comprueba la gran atención que prestan los grupos parlamentarios de oposición a controlar al Ejecutivo.

La mayoría de las PPA presentadas en el periodo de estudio en la Cámara alta, y que tenían como motivo fundamental exhortar al Ejecutivo fueron dirigidas a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, a la de Relaciones Exteriores, a la Secretaría de Economía y a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Entre las PPA que tenían por objeto exhortar dependencias del Ejecutivo federal, se encuentran las que buscaban:

- Instar al Ejecutivo federal para que la SRE solicite al gobierno norteamericano el respeto irrestricto a los derechos humanos de los connacionales, así como la aplicación imparcial y rigurosa de la ley para quienes violan los derechos humanos de los mexicanos.
- Exhortar al gobierno federal para cesar la campaña de publicidad que anuncia logros que a la fecha no han sido alcanzados en la lucha contra la delincuencia.
- Hacer un llamado al titular del Ejecutivo para que impida la transferencia del acervo cultural de BANAMEX y se le considere patrimonio nacional.
- Solicitar al Ejecutivo federal, suspenda de manera temporal el proceso de venta por intermediación del IPAB de los activos de CINTRA.
- Pedir al Ejecutivo federal, instruya al representante en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a fin de que proponga una resolución que contemple el despliegue de fuerzas de paz bajo el auspicio de la ONU en territorios palestinos e israelíes a fin de garantizar un cese de hostilidades y el retiro de las tropas israelíes de las ciudades palestinas ocupadas.
- Para reprobar la actuación del secretario de Relaciones Exteriores en el manejo de la política exterior y solicitar al titular del Ejecutivo federal que retome las relaciones diplomáticas entre ambas naciones.
- Exhortar al Ejecutivo federal, a efecto de que implemente el cobro de precios justos del gas natural doméstico y se eviten, o en su caso, se sancionen las alzas injustificadas y el mal servicio.
- Hacer un llamado a la PGR a efecto de que profundice las líneas de investigación del caso referente a Los Amigos de Fox y que no descarte ninguna evidencia sobre el

tema.

- Exhortar al Ejecutivo federal para que entregue al Senado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional a fin de que pueda ser analizado y ratificado.
- Hacer un extrañamiento al Ejecutivo federal para que ordene a los representantes de Amigos Fox a que entreguen al Senado y al IFE la información acerca de los recursos recaudados desde la fecha de su constitución hasta el 31 de diciembre del año 2000, así como los datos completos acerca de su aplicación.
- Exhortar al presidente de la República para que la política exterior se sujete a las disposiciones consagradas en la Constitución Política, principalmente en la observancia de sus principios normativos tales como: 1) autodeterminación de los pueblos; 2) no intervención; 3) solución pacífica de controversias; 4) proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza; 5) igualdad jurídica de los Estados; 6) cooperación internacional para el desarrollo; y, 7) lucha por la paz y la seguridad internacionales.
- Pedir a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y a la de Economía que negocien prórrogas a la entrada en vigor de las cláusulas del TLC en su capítulo agropecuario.
- Exhortar al titular del Poder Ejecutivo que instruya a la representación mexicana ante la Comisión para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que no se patrocine ni copatrocine ningún proyecto de resolución en contra de Cuba y para que el voto de México sobre el tema sea en el sentido de la abstención.
- Exhortar al Ejecutivo federal a instruir al representante mexicano en el consejo de seguridad de la ONU, insistir en la conveniencia internacional de realizar dichos actos.
- Hacer un extrañamiento al presidente Vicente Fox, por haber dado una integración de su gabinete que incluye cargos públicos que no están autorizados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Solicitar el retiro del Escudo Nacional mutilado que se utiliza en la papelería oficial, medios impresos y electrónicos del gobierno federal.

3) Solicitudes de comparecencia

Durante la LVIII Legislatura se presentaron 79 solicitudes de comparecencia, de las que sólo 4 fueron presentadas por el PAN. Las solicitudes de comparecencia aprobadas que más destacan han sido para citar a funcionarios o titulares de la PGR, SHCP, SEMARNAT, SCT y SRE.

Las solicitudes de comparecencia que se pueden considerar relevantes fueron para:

- Que el subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB, el subsecretario de Relaciones Exteriores y el comisionado del Instituto Nacional de Migración expliquen qué fines persigue la política migratoria del Ejecutivo federal.
- Que el secretario de Hacienda y Crédito Público, el secretario Ejecutivo del IPAB, el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y el Presidente de la Comisión Federal de Competencia expliquen sobre el proceso de venta de los activos de BANAMEX al corporativo Citygroup.
- Que el Procurador General de la República amplíe la información con la que a la fecha cuenta, sobre la utilización de dinero proveniente del extranjero en la campaña presidencial del 2000.
- Que el titular de la PGR explique los argumentos jurídicos que originaron el acuerdo de no ejercicio de la acción penal que se dictó en el expediente instruido por lavado de dinero a los Amigos de Fox, e informe del estado en el que a la fecha se encuentran las

demás indagatorias relacionadas.

- Que el secretario de Energía y el presidente de la Comisión Reguladora de Energía informen: sobre los proyectos del sexenio de CFE, CFL y PEMEX; y sobre la regulación involucrada en estos proyectos, así como los permisos otorgados a la fecha en materia de Contratación de Empresas Privadas a solicitud de PEMEX, CLF y CFE de 1992 a la fecha.
- Que el embajador de México ante la ONU, Adolfo Aguilar Zínser, informe sobre su desempeño como representante permanente de México ante la ONU y, particularmente, explique las anomalías que se han suscitado con su actuación en el Consejo de Seguridad.
- Que el titular de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado explique los avances y resultados de las investigaciones que la dependencia a su cargo ha venido realizando.
- Que el canciller Jorge Castañeda hable sobre la toma de la sede diplomática mexicana por ciudadanos cubanos.
- Que la secretaria de Desarrollo Social explique los fundamentos que sirvieron de base para el cálculo de la reducción de los habitantes en condiciones de pobreza extrema anunciado por el gobierno federal.
- Que el secretario de Gobernación explique en qué consiste el programa Visa-Láser que se aplicará en Guatemala; la política migratoria hacia Centroamérica y el Caribe; y, los acuerdos alcanzados entre México y EUA en materia migratoria.
- Que el secretario de Hacienda y Crédito Público dé cuenta del estado que guardan las finanzas públicas y explique las razones del recorte presupuestal.
- Que el secretario de Hacienda y Crédito Público hable sobre las medidas hacendarias

de política económica que el gobierno federal ha previsto para evitar perturbaciones en la vida económica del país, en caso de estallamiento del conflicto bélico en Irak.

4) Solicitudes de información al Ejecutivo

El la LVIII Legislatura de la Cámara de Senadores se presentaron 31 requerimientos de información al Ejecutivo federal, de los que sólo 1 fue presentado por el PAN. Las dependencias a las que más solicitudes de información le fueron turnadas son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, PEMEX, Secretaría de Gobernación, PGR y Secretaría de Relaciones Exteriores.

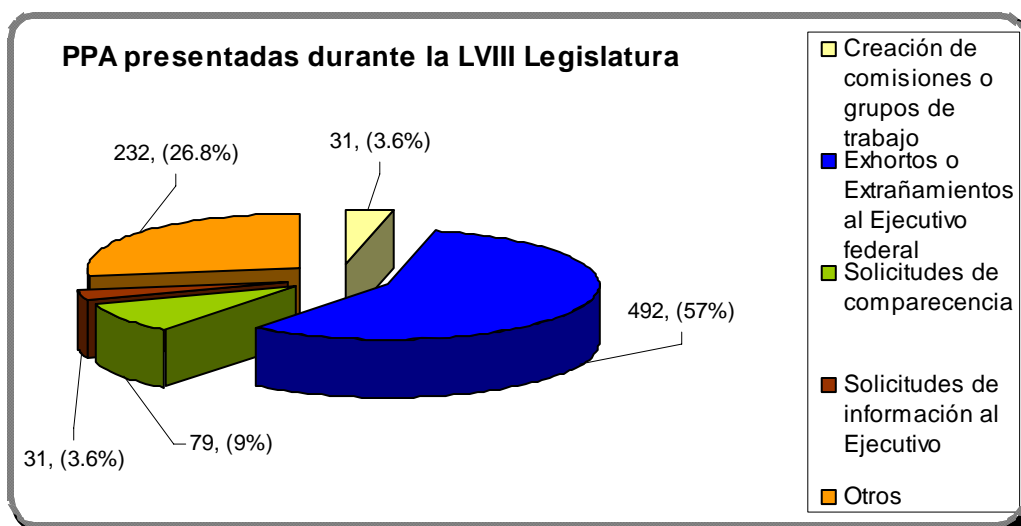
Entre las solicitudes de información presentadas que más destacan, se encuentran aquellas que fueron para:

- Solicitar información a la PGR y a la SECODAM, sobre la denuncia de comisión de posibles ilícitos y fraudes en la PFP y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.
- Pedir a los secretarios de Energía y de Hacienda y Crédito Público copias fieles de los contratos de servicios múltiples que se pretenden celebrar con firmas privadas para que éstas realicen actividades de exploración, desarrollo y producción de hidrocarburos.
- Requerir a la SHCP que informe del tratamiento fiscal que se le dará a la operación de integración de Banamex y City Grup, para que parte de dichos recursos se destinen a los estados y a los programas sociales que han sido recortados presupuestalmente.
- Solicitar un informe que contenga el monto total por concepto de excedentes en la

venta del barril de petróleo que el gobierno federal ha captado durante el ejercicio fiscal 2003.

- Requerir al director general de Petróleos Mexicanos un informe que explique las razones que llevaron a la paraestatal a terminar su asociación con la empresa Mexicana de Lubricante (MEXLUB); así como los detalles jurídicos de la asociación y la situación contable de la empresa, y las políticas que se implementarán en el mercado de lubricantes dentro de la red de gasolineras de PEMEX.
- Solicitar al director general de Petróleos Mexicanos remitir la versión integral del plan de negocios de PEMEX Exploración y Producción; y del contrato de servicios integrados firmado entre PEMEX y el consorcio integrado por ICA- Flour Daniel, valuado en 500 millones de dólares, para el desarrollo de la reserva de Chicontepec, para recobrar gas, crudo ligero y pesado por un período de 4 años.
- Requerir al IPAB y al Banco de México la entrega de los contratos celebrados entre el FOBAPROA y las instituciones bancarias que participaron en los programas de compra de cartera, así como las actas de las sesiones del Comité Técnico del FOBAPROA, incluyendo el acuerdo de parte celebrado en el seno del Fondo de Protección al Ahorro Bancario.
- Pedir al presidente de la República, que requiera a la asociación civil Amigos de Fox, haga entrega de información pormenorizada de los montos, fechas, origen y aplicación de los recursos recibidos desde su constitución, hasta el 31 de diciembre de 2002.
- Formular un requerimiento al Ejecutivo Federal a efecto de que entregue información relativa a la denuncia del desempeño de los vocales del IPAB, ya que se presume que estas personas aceptaron y consintieron actividades y operaciones vinculadas al quebranto bancario nacional.

Una vez que hemos hecho una clasificación de las proposiciones con punto de acuerdo en el Senado, encontramos que en esta Cámara también prevalecieron aquellas que buscan ejercer algún tipo de control hacia el Ejecutivo (633), sobre las que no tenían ningún tinte controlador (232).



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

Admitimos que la presentación-aprobación de proposiciones con punto de acuerdo en detrimento de la presentación-aprobación de iniciativas en ambas Cámaras, es sólo una parte de lo que se conoce como relación Ejecutivo-Legislativo. En el sistema presidencial mexicano puntos críticos en materia de relaciones Ejecutivo-Legislativo son también:

- 1) La ausencia de incentivos para la cooperación entre ambos poderes: al no existir la reelección legislativa continua, los legisladores verán poco carente de sentido el cooperar con el gobierno a cambio de recursos para la realización de obras o beneficios para el electorado en sus distritos.

- 2) La fragmentación del sistema de partidos: mientras mayor sea su número tanto electoral como parlamentario mayor será la posibilidad de que el número de escaños del partido del Ejecutivo decrezca.
- 3) La distancia entre los programas de los partidos políticos y su grado de radicalización ideológica: mientras más distantes se encuentren en el espectro los representados en el Congreso, mayores dificultades existirán para que se pueda dar el acuerdo y la negociación tendiente a evitar el conflicto entre las dos ramas de gobierno. De esta manera, una mayor distancia ideológica entre partidos puede dar lugar a mayores conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- 4) La inexistencia de condiciones reales que permitan la negociación de apoyo legislativo a cambio de incremento en las partidas presupuestales a los gobiernos locales de los otros partidos distintos al Ejecutivo.
- 5) La existencia de un gobierno dividido en el que las posibilidades son tres: a) el Legislativo paraliza al Ejecutivo (no aprobándole sus propuestas ni sus iniciativas de ley); b) el Ejecutivo paraliza al Legislativo (interponiendo su recurso de veto); y, c) el Legislativo se paraliza a sí mismo (víctima de su propia incapacidad para resolver sus problemas internos) (Hurtado González, 2002, p. 269)

Respecto a estos tres últimos escenarios, consideramos que hasta el momento el Legislativo no ha paralizado en el amplio sentido de la palabra al Ejecutivo; ni el Ejecutivo ha paralizado al Legislativo; sin embargo, sí nos atrevemos a señalar que el Legislativo se ha paralizado a sí mismo al no tener la capacidad para resolver sus problemas internos y al no adaptarse a producir mayor trabajo legislativo a la luz de la pluralidad que lo caracteriza de unos años para acá.

CONCLUSIONES

A) RESPECTO DE LAS HIPÓTESIS DE INICIO

La función opositora, en efecto, puede ser desarrollada contemporáneamente por y dentro de una multiplicidad de instituciones políticas-jurídicas del Estado de Derecho democrático. No hay duda, sin embargo, de que el Parlamento constituye la máxima sede de expresión de la oposición política. (Massari, 1997, p. 71)

El Congreso mexicano se ha convertido en uno de los principales escenarios en los que la oposición política lleva a cabo su acción de inspección, crítica, vigilancia y control de los actos u omisiones del gobernante en turno. El papel de la oposición que se expresa en el Poder Legislativo desde 1997, ha modificado no sólo las relaciones entre Poderes de la Unión, sino que también ha impactado en el trabajo legislativo y en las funciones del Congreso de la Unión.

En este trabajo de investigación hemos constatado nuestras tres hipótesis de inicio:

- a) En la LVIII Legislatura los legisladores presentaron y aprobaron una mayor cantidad de asuntos que tienden a la función de control que aquellos que tienen una finalidad legislativa.
- b) Desde el punto de vista cuantitativo, el Congreso ha dado más importancia a la función de control que a la función legislativa.
- c) Las proposiciones con punto de acuerdo son un instrumento de fácil y rápida presentación, discusión y aprobación para controlar al Ejecutivo.

En la investigación, comprobamos que el Poder Legislativo presentó y aprobó una cantidad mayor de proposiciones con punto de acuerdo, respecto de iniciativas de ley, y que la mayoría de dichas proposiciones tenían por objeto controlar al Ejecutivo. En la LVIII Legislatura fueron presentadas un total de 2,496 proposiciones con punto de acuerdo frente a 1,648 iniciativas de ley. Respecto de estas se aprobó el 30% de las PPA, mientras que sólo el 16% de las iniciativas de ley.

ASUNTOS PRESENTADOS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. LVIII LEGISLATURA					
Tipo de asunto	Total presentados	Aprobados	Pendientes	Desechados	Tasa de aprobación
Iniciativas	1648	257	1338	53	16%
PPA	2496	762	1587	147	30%

Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

En este trabajo estamos totalmente concientes de dos cuestiones: 1) que nuestra interpretación en el sentido de que el Congreso ha priorizado la función controladora es netamente cuantitativa; es decir, la fundamentamos demostrando que se presentaron y aprobaron más PPA que iniciativas de ley sin hacer un análisis detallado de la calidad, el impacto regulatorio y la trascendencia política de las mismas; y, 2) la función de control la acotamos al estudio de las proposiciones con punto de acuerdo, dejando a un lado otros mecanismos de control como la aprobación del presupuesto, la ratificación de nombramientos o la aprobación de iniciativas del Ejecutivo.

Lo anterior atiende a que como mencionamos en la introducción, pretendemos que una de nuestras aportaciones sea dar un nuevo enfoque y proponer otra arista para analizar el control parlamentario alejado de las tradicionales interpretaciones, que por supuesto son referentes necesarios para entender la relación entre los Poderes en comento.

B) CONSIDERACIONES EN TORNO AL CONTROL PARLAMENTARIO EN MÉXICO

A partir de la investigación realizada, nos atrevemos a mencionar que el control parlamentario en México es aún inacabado. Los mecanismos mediante los que se implementa no están expresamente reconocidos en la legislación, por lo que no son vinculatorios; esto además de que no existe alguna sanción para el caso de su incumplimiento. Por ejemplo en el caso de los exhortos al Ejecutivo, en ocasiones no son más que meras recomendaciones que los legisladores hacen a la administración pública federal, quien puede atenderlos o hacer caso omiso de ellas sin ninguna consecuencia legal ni política.

En este sentido, si bien hemos tratado de demostrar numéricamente que la función controladora del Congreso amenaza con rebasar y dejar atrás a la función legislativa, también consideramos que dicha función controladora no es efectiva, seria, ni trascendental.

Quizá en lo que más trasciende una proposición con punto de acuerdo es, en caso de haberla, en su difusión en los medios de comunicación. Según Bartlett Díaz (2002, p. 51) el control parlamentario, por el sólo por el hecho de su existencia, por la publicidad que da a ciertas cuestiones y el eco que tiene en los medios de comunicación constituye una barrera preventiva. La administración se ve obligada a tomar en cuenta las reacciones y críticas previsibles del Parlamento.

C) LA LIX LEGISLATURA: LA TENDENCIA CONTINÚA Y SE INCREMENTA.

En la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, la presentación y aprobación indiscriminada de proposiciones con punto de acuerdo no sólo continúa, sino que se ha acentuado. En la LIX Legislatura se presentaron 3, 695 iniciativas de ley, frente a 5, 373 PPA. De éstas, fueron aprobadas sólo 391 iniciativas contra 2,544 PPA aprobadas.

Estas cifras nos dan cuenta de que el Congreso mexicano, en la medida en que es más plural, tiende más a alejarse de su función legislativa y a convertirse en una institución predominantemente controladora del Ejecutivo federal.

Las consideraciones vertidas en estas conclusiones, y por ende en el trabajo en conjunto, son compartidas también por algunos legisladores. Por ejemplo el diputado Juan de Dios Castro Muñoz, presentó ya en la LX Legislatura (2006-2009), una iniciativa de ley (anexada al final de este trabajo) para establecer en el Reglamento Interior del Congreso que en una sesión ordinaria no podrán leerse más de dos proposiciones con punto de acuerdo por grupo parlamentario, salvo en los casos que por su importancia y urgencia, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos acuerde extender dicho límite. Los grupos parlamentarios podrán presentar a la Mesa Directiva, sin embargo, las proposiciones con punto de acuerdo que no ameriten lectura para que sean turnadas a las comisiones correspondientes para su respectivo dictamen.

El diputado Castro Muñoz considera que la duración de las sesiones como lo estipula el propio Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso se ve rebasado en la mayoría de las ocasiones, por el excesivo número de posicionamientos que los diferentes grupos

parlamentarios presentan en calidad de puntos de acuerdo, lo que provoca que se difumine (para la opinión pública y medios de comunicación) cualquier interés que pudieran generar dichos posicionamientos por muy urgentes que éstos sean.

Por otra parte, ya también en la LX Legislatura los diputados Eduardo Cervantes Andrade y Eduardo Sánchez Andrade manifestaron la valía de los puntos de acuerdo, sin embargo hicieron una propuesta (anexada al final de este trabajo) a “no perder de vista la función sustantiva de la Cámara de Diputados: legislar, y para ello dijo, se requiere la presentación del mayor número de iniciativas en cada uno de los temas de interés de la sociedad, así como dedicar un mayor tiempo al análisis, discusión y aprobación de dictámenes que presenten las comisiones ordinarias, que permitan, por un lado, abatir el rezago legislativo y, por otro, legislar sobre temas de interés nacional y dedicarle al debate en tribuna el mayor tiempo posible”. Al respecto propuso que de las cuatro horas de duración de las sesiones ordinarias, una hora se destine a la presentación de proposiciones con puntos de acuerdo y el resto a la presentación de iniciativas, así como análisis, discusión y, en su caso, aprobación de dictámenes que presenten las comisiones ordinarias para abatir el rezago legislativo.

Ya para finalizar, me atrevo a advertir que en México tenemos un Poder Legislativo que cada vez legisla menos y controla más.

ANEXO

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 30 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN DE DIOS CASTRO MUÑOZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Juan de Dios Castro Muñoz, diputado federal de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, miembro del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona el artículo 30 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. La actividad legislativa reviste una enorme importancia en la vida política y republicana de nuestro país y es por ello que la presentación de las iniciativas -ya sea por el Poder Ejecutivo federal, por las legislaturas de los estados y del propio Congreso General, obedece a las urgentes necesidades para normar el funcionamiento legal de los tres niveles de gobierno, así como también de los Poderes de la Unión.

Segundo. La presentación de proposiciones con puntos de acuerdo, son documentos que contienen posicionamientos sobre un tema en particular e implican alguna propuesta que tiene que ver con creación de comisiones, extrañamientos, excitativas y otras modalidades pero que no impactan de manera efectiva en el quehacer legislativo propiamente, como es la de generar leyes.

Tercero. Durante mucho tiempo, la presentación de puntos de acuerdo en esta soberanía, ha rebasado y por mucho la presentación de iniciativas, así como el proceso de dictamen correspondiente, lo que ha generado un abuso de posicionamientos sobre diferentes temas que muchas veces no tienen impacto social alguno y en muchos de los casos, el destinatario de las excitativas, al no tener una obligación legal de su cumplimiento hace caso omiso de las mismas. Prueba de ello son los 2 mil 923 puntos de acuerdo presentados en la LIX, de los cuales se dictaminaron solamente 423, y se recibió respuesta solamente en 152 casos.

En abono a reforzar esta idea, vale la pena comparar los puntos de acuerdo presentados, contra las iniciativas, ya que en la legislatura anterior se presentaron 2 mil 906, se aprobaron 796 y quedaron pendientes 2 mil 110.

Cuarto. La duración de las sesiones como lo estipula el propio Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se ve rebasado en la mayoría de las ocasiones, por el excesivo número de posicionamientos que los diferentes grupos parlamentarios presentan en calidad de puntos de acuerdo, lo que provoca que se difumine - para la opinión pública y medios de comunicación- cualquier interés que pudieran generar dichos posicionamientos por muy urgentes que éstos sean.

Quinto. La proporcionalidad y pluralidad de los grupos parlamentarios, representados en esta soberanía, están establecidas en los mecanismos que la propia Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior prevén para integrar los órganos de decisión de la propia Cámara de Diputados, como es el caso de la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; además que este mismo marco jurídico no limita a ningún grupo parlamentario a presentar un número de iniciativas dependiendo de su número de integrantes, por lo que sería absurdo limitar el número de presentación de puntos de acuerdo por este mismo criterio.

Sexto. Es cierto que para moderar la presentación de un número indiscriminado de puntos de acuerdo, se puede hacer mediante un compromiso de la propia Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, o en su caso de la propia Junta de Coordinación Política, sin embargo esta opción no garantiza dicho propósito como lo haría una reforma al reglamento, que limitaría de manera explícita el número de lecturas de presentación de proposiciones con puntos de acuerdo en una sesión, dejando con esto, mayor dinámica en las sesiones y mayor tiempo para la presentación de iniciativas y a dictaminar las mismas. Aunado a que a menor número de puntos de acuerdo, mayor atención e interés de los compañeros diputados.

Por las razones anteriormente expuestas, comparezco ante esta soberanía para presentar proyecto de

Decreto que reforma el artículo 30 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforma el artículo 30 del reglamento para quedar como sigue:

Artículo 30. En las sesiones se dará cuenta con los negocios en el orden del día siguiente:

I al VII.

VIII. Propositiones con punto de acuerdo

En una sesión ordinaria no podrán leerse más de dos proposiciones con punto de acuerdo por grupo parlamentario, salvo en los casos que por su importancia y urgencia, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos acuerde extender dicho límite. Los grupos parlamentarios podrán presentar a la Mesa Directiva, sin embargo, las proposiciones con punto de acuerdo que no ameriten lectura para que sean turnadas a las comisiones correspondientes para su respectivo dictamen.

Transitorio. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 7 días del mes de noviembre del 2006.

Diputado Juan de Dios Castro Muñoz (rúbrica)

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO, POR EL QUE SE EXHORTA A LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA A EMITIR UN ACUERDO RELATIVO A LA ORGANIZACIÓN DEL ORDEN DEL DÍA DE LAS SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SUSCRITO POR LOS DIPUTADOS RAÚL CERVANTES ANDRADE Y EDUARDO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, por acuerdo del pleno del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, perteneciente a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, como se acredita con el visto bueno de uno de los secretarios de la Mesa Directiva del mismo, concurro a esta tribuna para presentar proposición con punto de acuerdo por el que se solicita a la Junta de Coordinación Política que emita un acuerdo relativo a la organización del orden del día de las sesiones del Pleno de la honorable Cámara de Diputados.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 58 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como 37, inciso c), del Reglamento Interior del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presenta ante esta honorable Cámara de Diputados la siguiente proposición con punto de acuerdo, al tenor de los siguientes

I. Antecedentes

1. El artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, y a partir del 1 de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de **las iniciativas de ley** que le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le corresponden.

2. En cumplimiento al mandato antes descrito, efectivamente el día 1 de septiembre del año en curso se celebró sesión del Congreso General para instalar el primer periodo ordinario de sesiones de la LX Legislatura; en este entendido, la Cámara de Diputados celebró su primera sesión ordinaria, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones de la LX Legislatura, el día 5 de septiembre de 2006.

3. Del día 5 de septiembre al 26 de octubre se han celebrado un total de 11 sesiones ordinarias, en las cuales la producción legislativa ha sido la siguiente:

- a) Se han recibido de la colegisladora un total de 26 minutas;
- b) Se ha presentado, para aprobación del Pleno, 1 dictamen;
- c) Se han presentado 79 iniciativas; y
- d) Se han presentado un total de 177 puntos de acuerdo.

Tomando como base en los antecedentes descritos, me permito exponer las siguientes

II. Consideraciones

1. Los puntos de acuerdo son las propuestas que hace un legislador o grupo parlamentario para solicitar al Ejecutivo información sobre algún ramo de la administración pública, citar a comparecer a algún funcionario de la federación, exhortar al Ejecutivo a acatar alguna disposición o convocar al Congreso a modificar alguna normatividad en un sentido específico; asimismo, puede representar la posición de la Cámara, en relación con algún asunto específico de interés nacional o sus relaciones con los otros poderes de la federación, de los estados o de los municipios.

2. La importancia que los puntos de acuerdo representan para el trabajo legislativo es innegable, pues su naturaleza fundamental es la de tratar temas de coyuntura política y se presentan para resolver, posicionar o proponer solución inmediata a algún tema de la agenda política nacional o local, que para los proponentes y sus representados en cada uno de los distritos revisten particular y especial interés.

3. No obstante, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, por mi conducto, propone no perder de vista la función sustantiva de la Cámara de Diputados: legislar, y para ello se requiere la presentación del mayor número de iniciativas en cada uno de los temas de interés de la sociedad, así como dedicar un mayor tiempo al análisis, discusión y aprobación de dictámenes que presenten las comisiones ordinarias, que permitan, por un lado, abatir el rezago legislativo y, por otro, legislar sobre temas de interés nacional y dedicarle al debate en tribuna el mayor tiempo posible, a fin de que todos los grupos parlamentarios podamos expresar nuestros posicionamientos de cara a la sociedad que nos eligió y que espera que hagamos un trabajo productivo, eficiente y eficaz para resolver los problemas en el ámbito de nuestra competencia constitucional como Poder Legislativo.

4. Aunado a lo anterior, se propone que en el orden del día los puntos de acuerdo se prioricen por cada uno de los grupos parlamentarios para su presentación en tribuna, y para la calificación de urgente y obvia resolución se observará puntualmente lo dispuesto en el artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Este es el espíritu que inspira la propuesta que hoy se presenta, consistente en que la Junta de Coordinación Política emita un acuerdo relativo al orden del día de las sesiones ordinarias, y lo someta a nuestra consideración y votación, en el que se establezca que, de las cuatro horas destinadas a la sesión, se dedicará una hora para la presentación de puntos de acuerdo por parte de los ciudadanos diputados.

6. El acuerdo que, en su oportunidad, emita la Junta de Coordinación Política deberá establecer que respecto al resto de los puntos de acuerdo que hayan sido inscritos y publicados en la Gaceta Parlamentaria para su presentación en la sesión ordinaria, que debido al tiempo dedicado para su presentación en tribuna no puedan presentarse ante el Pleno de la Honorable Cámara de Diputados el día de su inscripción, serán grabados por los diputados proponentes y transmitidos inmediatamente al concluir la sesión por el Canal de Televisión del Congreso.

Por todo lo anteriormente expuesto, el suscrito, por acuerdo del pleno del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente proposición con

Punto de Acuerdo

Primero. Se solicita a la Junta de Coordinación Política de la honorable Cámara de Diputados que, en uso de sus facultades y atribuciones, elabore con la mayor brevedad un acuerdo parlamentario y lo someta a consideración del Pleno para su aprobación, relativo a la organización del orden del día de las sesiones, a fin de que se determine que, de las cuatro horas de duración de las sesiones ordinarias, una hora se destine a la presentación de proposiciones con puntos de acuerdo y el resto a la presentación de iniciativas, así como análisis, discusión y, en su caso, aprobación de dictámenes que presenten las comisiones ordinarias para abatir el rezago legislativo y la atención de las iniciativas turnadas durante la presente legislatura para su estudio y dictamen.

Dado en el salón de plenos de la Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 31 días del mes de octubre del año 2006.

Diputados: Raúl Cervantes Andrade, Eduardo Sánchez Hernández (rúbricas).

BIBLIOGRAFÍA

- Altamirano Santiago, Mijael (2004). *El Senado en las democracias contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comparada*. México. Plaza y Valdés Editores.
- Bartlett Díaz, Manuel. “El equilibrio de poderes y la función de control”, en Mora-Donatto, Cecilia. (Coord.). *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. UNAM. Págs.47-62.
- Béjar, Luisa y Rosa María Mirón Lince (coords.) (2003). *El Congreso Mexicano después de la Alternancia en México*, Coed. IILSEN-AMEP.
- Berlín Valenzuela, Francisco (1993). *Derecho Parlamentario*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador) (1997). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México. Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa.
- Carpizo, Jorge (1993). *El presidencialismo mexicano*. México. Siglo XXI editores.
- Casar, Ma. Amparo (2002). *Bases del poder presidencial en México*. En *Lecturas sobre el cambio político en México* (pp. 41-78). México. Fondo de Cultura Económica-CIDE.
- Casar, María Amparo (1999). “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: El caso de México”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, Vol. VI, No. 1, Primer semestre.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coords) (2002). *Gobernar sin Mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus-CIDE.

- Chaires Ramírez, Enrique (1996). *Presidencialismo y estabilidad en el sistema político mexicano*. En Espinoza Toledo, Ricardo (Coord.). *Presidencialismo. Memoria del Congreso Nacional de Ciencia Política* (pp. 35-48). México. UAM-IFE-CNCPyAP.
- Córdova, Arnaldo (2002). “El Ejecutivo y el Legislativo en la Reforma del Estado”, en Mora-Donatto, Cecilia. (Coord.). *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. UNAM. Págs. 125-142.
- Cortés Campos, Josefina y Luis Raigosa Sotelo (2003). *Las facultades de control del Senado de la República*. México. Senado-ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Cossío Díaz, Ramón (2003). *Los órganos del Senado de la República*. México. Cámara de Senadores-ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández Chávez, Alicia (1994). *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Chavez, Alicia y María Luna (1998). *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La Política Económica 1982-1997*, México, FCE-COLMEX_IPN.
- Hurtado, Javier (2001). *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*. México. Fondo de Cultura Económica-Universidad de Guadalajara.
- Hurtado, Javier (2002). “Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días”, en Mora-Donatto, Cecilia. (Coord.). *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. UNAM. Págs. 251-272.
- Linz, Juan J. (1997). *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?*, en Juan Linz y Arturo Valenzuela. *La crisis del presidencialismo 1, perspectivas comparativas* (pp. 25-143). Madrid. Alianza Editorial.

- Lujambio, Alonso (2002). *Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana 1989-1997*, en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván (coords). *Gobernar sin Mayoría*. México 1867-1997. México. Taurus-CIDE.
- Lujambio, Alonso (Editor). (1996). *Gobiernos divididos en la federación mexicana. Memoria del Congreso nacional de Ciencia Política*. México. UAM-IFE-CNCPyAP.
- Martínez Ifigenia (Coord.) (2001). *El nuevo poder del Congreso en México*, México, PRD-M.A. Porrúa.
- Marván Laborde, Ignacio. “El Congreso frente a los secretarios del presidente”, en Mora-Donatto, Cecilia. (Coord.). *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. UNAM. Págs. 337-362.
- Massari, Oreste (1997). “Naturaleza y rol de las oposiciones político parlamentarias”, en Pasquino, Gianfranco. *La oposición en las democracias parlamentarias*. Buenos Aires. Eudeba.
- Mendoza Berrueto, Eliseo (1998). *El presidencialismo mexicano*. México. Fondo de Cultura Económica-Colegio de la Frontera Norte.
- Montesquieu (1998). *El espíritu de las leyes*. México. Editorial Porrúa.
- Mora Donatto, Cecilia (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa.
- Mora-Donatto, Cecilia (2001). *Temas selectos de derecho parlamentario*. México. Miguel Ángel Porrúa–Universidad Anáhuac.
- Mora-Donatto, Cecilia. (Coord.) (2002). *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. UNAM.

- Nacif, Benito (2000), en Pérez Fernández del Castillo, Germán y Antonia Martínez (coords.) *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO - M. A. Porrúa. 2000.
- Nacif, Benito (2000). *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*. México. CIDE. Documento de trabajo #126.
- Nacif, Benito (2002). *El Congreso propone y el Presidente dispone: Las nuevas relaciones entre Ejecutivo y el Legislativo en México*, México, CIDE, Documento de Trabajo No. 145.
- Negretto, Gabriel (2002). *Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina*. México. CIDE. Documento de trabajo # 142.
- Oliva Posada, Javier (2000). *Control parlamentario*. En *Léxico de la Política* (pp. 102-106). México. FLACSO-Fondo de Cultura Económica-CONACYT.
- Pasquino, Gianfranco (1997). *La oposición en las democracias parlamentarias*. Buenos Aires. Eudeba
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1996). *El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo*. México. INAP.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. México. UNAM.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán y Antonia Martínez (coords.) (2000). *La Cámara de Diputados en México*, FLACSO - M. A. Porrúa.
- Raigosa Sotelo, Luis (2003). *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*. México. Senado-ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- *Revista Mexicana de Sociología*. México, IIS-UNAM, Año LX, No. 2, abril-junio de 1998. (Volumen dedicado a temas parlamentarios en México y en perspectiva comparada).

- Rossell, Mauricio (2000). *Congreso y Gobernabilidad en México*, M. A. Porrúa - LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Sabine, George (1982). *Historia de la teoría política*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Sainez Araiza, Alfredo (2001). *Las funciones y organización del Congreso*. En Martínez, Ifigenia. (Coord.) *El nuevo poder del Congreso en México* (pp. 163-194). México. Miguel Ángel Porrúa-PRD.
- Suárez-Iñiguez, Enrique (1993). *De los clásicos políticos*. México. FCPyS (UNAM)-Miguel Ángel Porrúa.
- Tosi, Silvano (1996). *Derecho Parlamentario*, M. A. Porrúa – LVI Legislatura Cámara de Diputados.
- Ugalde, Luis Carlos (2000). *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la Supervisión del Gasto Público*, México, H. Cámara de Diputados - M. A. Porrúa.
- Valadés, Diego (1998). *La transición del sistema presidencial mexicano*. En Dieter Nohlen y Mario Fernández B. *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina* (pp. 325-350). México. Nueva Sociedad.

TESIS DE CONSULTA:

- Carmona Rodríguez, Patricia. *Las modificaciones a la Ley orgánica del Congreso General de los EUM de 1999, como medida de contrapeso entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo*, México, 2004, tesis de licenciatura (FCPyS-UNAM)
- Carpo Cervantes, Enrique. *Trabajo parlamentario en un Congreso en cambio. El debate sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados 1988-2000*, México, 2002, tesis de maestría en Estudios Políticos (FCPyS-UNAM)

- Florentino Enriquez, José Luis. *El proceso de control que realiza la Cámara de Diputados sobre el ejercicio del presupuesto de Egresos de la Federación 1976-1985*, México, 1994, tesis de licenciatura (FCPyS-UNAM)
- Gallegos Amaya, Jazmín. *El Poder Legislativo en México. Análisis de la reconfiguración del papel político del Congreso de la Unión de los EUM por la alternancia política en el Ejecutivo a partir del 1° de diciembre del 2000*, México, 2002, tesis de licenciatura (FCPyS-UNAM)
- García Díaz, Ismael. *La fiscalización del gasto público. Un sistema de control presupuestal del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo*, México, 2003, tesis de licenciatura (FCPyS-UNAM)

DOCUMENTOS BÁSICOS.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2004.
- *Diario de los Debates de las Cámaras de Diputados y Senadores*, México, septiembre 2000 - agosto 2003.
- *Gaceta Parlamentaria de las Cámaras de Diputados y Senadores*, México, septiembre 2000 - agosto 2003.
- *Iniciativa que reforma el artículo 30 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Presentada por el diputado Juan de Dios Castro Muñoz en noviembre de 2006. (Anexada al final de este trabajo)
- *Ley Orgánica del Congreso General*, México, Porrúa, 2004.
- *Proposición con punto de acuerdo por la que se exhorta a la Junta de Coordinación Política a emitir un acuerdo relativo a la organización del orden del día de la Cámara*

de Diputados. Presentada por los diputados Raúl Cervantes Andrade y Eduardo Sánchez Andrade en noviembre de 2006. (Anexada al final de este trabajo)

- *Reglamento Interior para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2004.

OTRAS FUENTES

- Página Web de la Cámara de Diputados
- Página Web del Senado de la República
- Página Web del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la SEGOB.